

Les Attroupements et l'Ordre Public

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 18 décembre 1937, à 13 h. 30

par

PIERRE BRISSE

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

JURY..... } Président : M. Gilbert GIDEL, professeur,
 } Suffragants : { M. J. BARTHELEMY, professeur,
 { M. A. MESTRE, professeur.

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie
158-160, rue St Jacques
1937

LES ATTROUPEMENTS ET L'ORDRE PUBLIC

- I. — TECHNIQUE ET REGIME JURIDIQUE DE LA
PREVENTION.
- II. — REPRESSION PENALE.
- III. — RESPONSABILITES ADMINISTRATIVES.

A LA MEMOIRE

DE MA GRAND'MERE,

A MA MERE,

A MON PERE.

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

Les Attroupements et l'Ordre Public

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 18 décembre 1937, à 13 h. 30

par

PIERRE BRISSE

JURY..... { *Président : M. Gilbert GIDEL, professeur,*
 { *Suffragants : { M. J. BARTHELEMY, professeur.*
 { *M. A. MESTRE, professeur.*

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie
158-160, rue St Jacques

1937

UNIVERSITE DE PARIS

THESE DE DOCTORAT

FACULTE DE DROIT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

1789 - 1830 - 1848 - 1870 - 1934... le simple rapprochement de ces dates marque d'une manière indiscutable l'importance historique des désordres de la rue.

Quelques hommes se rassemblent, presque par hasard. Leur nombre grandit peu à peu. Des bruits vrais ou faux circulent de bouche en bouche. Quelques voix s'élèvent, lançant quelques formules simplistes. Les esprits s'échauffent, les cris deviennent collectifs. Grisés par le bruit, les manifestants prennent conscience de leur force, des meneurs se mêlent à eux et, intervenant au moment propice, entraînent cette foule hétérogène et lui font commettre les plus belles actions et plus souvent les plus grands crimes.

C'est ainsi que d'un pacifique rassemblement d'hommes peut naître une révolution.

L'étude des attroupements nous place au point crucial de cette évolution. La loi ne définit nulle part l'attroupement : il résulte de ce fait bien des difficultés que nous examinerons. Disons simplement que l'attroupement se différencie du simple rassemblement d'individus en un lieu donné, premier stade de l'évolution que nous avons décrite, en ce que celui-ci ne poursuit aucun but ou en tous cas aucun but illégal. Il est différent d'autre part, de la révolution; celle-ci peut être la conséquence de l'attroupement mais prend des proportions et amène des suites beaucoup plus tragiques.

En raison des conséquences graves que peuvent avoir les attroupements sur la vie même des Gouvernements, ceux-ci seront amenés à les réglementer, mais ils les soumettront à des régimes plus ou moins stricts, suivant qu'ils se réclameront d'idées libérales ou d'idées autoritaires.

Les premiers, épris de liberté, ne veulent pas interdire complètement ces manifestations; ils se contentent de les maintenir dans des limites telles qu'elles ne risquent pas de dégénérer en révolution et par là même de se retourner contre eux; les régimes autoritaires au contraire les interdisent purement et simplement. Mais ils savent bien d'ailleurs de nos jours utiliser à leurs propres fins l'amour des cortèges.

Jusqu'en 1789, nous trouvons l'interdiction de l'attroupement dans diverses ordonnances royales, sans qu'il soit possible de dire qu'il y ait eu alors une véritable législation des attroupements; depuis 1789, avec les idées nouvelles exprimées par la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et aussi avec l'agitation sociale naissante, on voit le législateur créer, remanier, compléter la réglementation des attroupements, principalement au lendemain de toutes les violences collectives et sanglantes.

Jusqu'à présent, malheureusement, les remaniements successifs, d'ailleurs touchant plus à la forme qu'au fond, n'ont pas donné à cette législation une efficacité suffisante. Le but essentiel qui domine toute l'histoire de ces efforts législatifs et réglementaires est clair : adopter un ensemble de règles et de pratiques qui permettront la dispersion rapide des attroupements menaçants pour l'ordre public, sans répandre le sang.

La leçon d'événements douloureux dégagée avec

toute la précision désirable sur le champ est rapidement oubliée. Les instructions restent lettre morte.

Sans doute faut-il remarquer la difficulté et la complexité de cette *prévention des attroupements*, dont l'action se développe, sinon toujours imprévisible, en tous cas, désordonnée, avec son cortège de faux-bruits, de fausses nouvelles, avec l'intervention d'éléments douteux, prêts à profiter de tous les troubles, avec l'exaspération grandissante des hommes en présence. Cette complexité même donne un puissant intérêt à l'étude du régime préventif des attroupements.

Quant à la *répression pénale des attroupements*, si elle est indispensable, elle n'a qu'un rôle magré tout secondaire par rapport à la prévention de l'attroupement. Son régime n'a jamais subi de transformation fondamentale si ce n'est en ce qui concerne la compétence : Cour d'Assises en 1831 et en 1848, Tribunal correctionnel en 1852, compétence maintenue par la législation de la IIIème République.

Enfin, l'étude des attroupements serait incomplète sans un examen *des responsabilités* qu'ils font naître en raison des dommages qu'ils causent. De la loi de vendémiaire an IV, aux articles 106 à 109 de la loi municipale du 5 avril 1884, modifiés par la loi du 16 avril 1914, le régime de cette responsabilité - en ce qui concerne les collectivités publiques - se présente sous un double et contradictoire aspect: les faits générateurs de la responsabilité demeurent identiques à eux-mêmes tout au long de cette période, mais le fondement juridique de la responsabilité se transforme avec l'évolution de certaines conceptions fondamentales de notre droit public : élaboration de la personnalité morale de droit public des communes, élaboration d'une théorie

générale de la responsabilité des patrimoines publics fondée sur la notion de solidarité sociale, qu'elle prenne le nom de responsabilité objective ou de responsabilité pour risque social.

Telles seront donc les trois parties de cette étude consacrée aux Attroupements : Prévention (I) - Répression (II) - Responsabilités administratives et Réparations (III). Nous les aborderons après avoir souligné à grands traits l'histoire des faits politiques et économiques et l'histoire des textes législatifs dominant notre matière et qui se sont succédés, depuis l'époque révolutionnaire jusqu'à l'heure présente.

INTRODUCTION

L'EVOLUTION DES FAITS ET DU DROIT

« Les désordres de la rue ont été la cause de la plupart des révolutions et de la chute des Régimes », nous rappelle M. le Professeur Joseph Barthélémy. Tout au long du XIX^e siècle les exemples historiques ne manquent point qui confirment cette opinion. A l'origine de tout désordre dans la rue on trouve un attroupement; c'est ce que nous verrons dans un premier paragraphe. (§ 1).

Tout naturellement se fait le départ entre l'attroupement qui n'est dangereux que pour la circulation des piétons et des voitures, qui se forme et s'éparpille au gré des menus incidents de la rue et l'attroupement, que des circonstances politiques, vont marquer tragiquement: l'attroupement qui porte atteinte à la tranquillité publique. Dans quelles conditions assurer sa dispersion ?... Comment le réprimer ? Comment répartir la responsabilité des dommages causés ?

Dès le début de la période révolutionnaire, le législateur a fixé les principes dominants de la matière, mais nous verrons dans ce second paragraphe en faisant l'historique de la législation relative aux attroupements que de nombreuses lois sont intervenues dans le but d'améliorer le régime primitif des attroupements : (§ 2)

Mais autant les répercussions historiques d'attroupements, qui pouvaient à leur origine paraître sans importance, resteraient incompréhensibles, autant les lois édictées, pour en éviter le retour, resteraient sans effet si l'on ne tient pas compte de certains caractères psychologiques particuliers aux foules, dont la connaissance exacte peut seule éclairer l'historien et guider le législateur. C'est pourquoi dans un troisième paragraphe nous examinerons brièvement les principaux caractères psychologiques des foules (§ 3).

§1. — *Histoire des Attroupements et de l'Ordre Public.*

Dans cette vue générale des faits historiques, nous nous contenterons de rappeler le rôle des rassemblements d'hommes et de femmes dans le déclenchement des journées révolutionnaires de la première révolution française. Attroupements dans les rues et faubourgs, action de ces groupes sur les autorités publiques et les Assemblées. L'histoire de la Révolution est remplie de ces interventions plus ou moins efficaces et sanglantes de rassemblements populaires, avec les deux dates symboliques des 14 Juillet 1789 et du 10 août 1792.

Au cours du XIX^e siècle, les attroupements se multiplient. Tantôt ils sont l'origine des révolutions - 1830: la chute de Charles X; 1848 : chute de Louis Philippe; 4 Septembre 1870 : chute de Napoléon - tantôt à l'origine des troubles ouvriers, des désordres sociaux qui précèdent et suivent les convulsions politiques du siècle de la révolution industrielle, mais il ne faut pas oublier les cortèges, sans incidents sérieux dont on voit le défilé à partir de Louis Philippe à propos de la liberté de la

Presse, contre les ministères, contre les lois de Septembre (1).

Le 27 août 1830, une grève d'ouvriers fileurs donne lieu à Rouen à un rassemblement d'hommes qui, drapeau tricolore en tête, se rendent à l'Hôtel de Ville, présenter leurs revendications relatives aux conditions du travail (2), le Préfet leur rappelle les articles du Code Pénal, condamnant coalitions et attroupements. Des troubles sanglants se produisent à Darnétal où la troupe charge les manifestants.

La sévérité de la crise économique suscite en 1831 de nouvelles manifestations pour le pain et pour le travail. A Lyon, à Paris, à St-Etienne, à Bordeaux les attroupements dégénèrent en émeutes.

Les événements de novembre 1831 à Lyon, qui revêtent une gravité particulière, ont pour origine immédiate des manifestations ouvrières. Le 21 novembre des rassemblements se forment à la Croix Rousse. Des rencontres ont lieu entre les manifestants et la Garde Nationale. Les ouvriers font prisonnier le Préfet et le Général Ordonneau : « Les soldats se battent mollement, « écrit E. Dolléans,..... ceux de la Croix Rousse se sont en « partie ralliés aux Canuts. Et d'autres se laissent dés- « armer sans opposer de résistance; des soldats du gé- « nie se sont laissés désarmer par un groupe d'insurgés, « parmi lesquels se trouvent des femmes et des enfants. « *La ligne hésite à tirer sur les ouvriers.* » (3)

La ville est au pouvoir des ouvriers. Mais les attroupements se dispersent. La rue libre, les pouvoirs publics

(1) Edouard DOLLEANS, *Histoire du Mouvement ouvrier — 1830-1842* — Paris 1936, p. 51.

(2) V. Cours de Doctorat de M. Joseph Barthélémy 1935-36.

(3) E. Dolléans op. cit. p. 65.

rentrent peu à peu..... Sur quatre-vingt-dix manifestants arrêtés, onze sont renvoyés devant la Cour d'Assise de Riom : ils sont acquittés au milieu de l'enthousiasme (4).

En avril 1834, des ouvriers sont poursuivis à Lyon pour faits de grève. La population ouvrière est profondément troublée. Le procès est renvoyé du 5 au 9 avril, par le Président du Tribunal, impuissant à maintenir l'ordre. Les organisations ouvrières, les «centrales mutualistes» se rendent, sur la décision du Comité d'Ensemble, en trois groupes distincts, devant le Palais de Justice, la Préfecture et la Mairie.

« En se promenant, 5 à 6.000 ouvriers occupent le 9 avril toute une partie de la ville, aux alentours du Palais de Justice. Des charges de cavalerie, ont lieu, la fusillade commence. L'émeute devait durer 6 jours. »

« Pourquoi, demande l'auteur d'une brochure sur les ouvriers Lyonnais en 1834 citée par E. Dolléans, la circulation ne fut-elle pas interdite dès le matin ? La mesure prise d'empêcher tout rassemblement eût été exceptionnelle et rigoureuse, elle eût cependant valu mieux que la mitraille et les pétards (5) ».

Les événements de Lyon, à peine terminés par la défaite de l'insurrection, des attroupements à Paris, dans le quartier des rues de Beaubourg et de Transnoain, dans le quartier du Cloître Saint-Merri et des Halles, le soir du 13 avril 1834 provoquent une répression atroce (6).

A côté de ces attroupements nés de la crise, de la famine, de la misère qui groupent toute ou partie de la

(4) Ibid. p. 69.

(5) Op. cit. p. 101.

(6) Op. cit. p. 104-107.

population, on rencontre les rassemblements concertés de conjurés. C'est la tentative avortée des sociétés secrètes, les Saisons et les Justes le 12 mai 1834, avec Blanqui et Barbès : quelques centaines d'adhérents se répandent dans la rue, se rendent à l'Hôtel de Ville, appellent le peuple à la révolution sans trouver d'écho. La répression est facile.

Mais le fléchissement de la vie économique suscite, aux environs de 1840, de nouvelles grèves c'est-à-dire de nouvelles manifestations dans la rue..... Vers 1847 la crise atteint un degré aigu. Ce sont encore des mouvements de la foule issus de la « campagne des banquets » qui chassent Louis Philippe le 24 février 1848..... Ce sont des rassemblements d'hommes qui, à la suite de la fermeture des Ateliers Nationaux, ont provoqué les journées d'émeute de juin 1848 « Le 23 juin, 15.000 hommes bannière en tête, se dirigent vers la Place du Panthéon »« De longues files d'hommes et de femmes parcourent la ville, en répétant «Du pain ou du Plomb ! Du plomb ou du Travail !» à Paris et à Lyon.

Dans les tristes événements de janvier à juin 1871, dont les causes et les effets dépassent sans doute de simples attroupements mûs par le mécontentement, l'inquiétude et la déception, le rôle des rassemblements d'hommes, en dehors de l'action des comités et des organisations, n'est pas niable. Le 18 mars lorsque Thiers donne l'ordre aux troupes régulières d'occuper les points essentiels de la capitale et de reprendre les canons de la garde nationale, c'est la foule qui réagit spontanément.

Avec la fin du XIX^e siècle et l'avènement du XX^e, les conflits ouvriers et les luttes politiques, les dangers

des attroupements ne cessent de se manifester en des circonstances plus ou moins tragiques; des manifestants et la force publique se heurtent de plus en plus fréquemment.

Ce sont en 1882, les premières manifestations des violences anarchistes. A Montceau-les-Mines, les ouvriers incendient une église et les troubles se prolongent avec « la bande noire ». A Lyon, des bombes chargées de dynamite font explosion en divers lieux publics. Tragiques débuts des *attentats individuels* si différents des attroupements, et qui devaient être réformés par une législation toute spéciale (7).

Dès l'année suivante, la crise ouvrière se développe. A Paris une manifestation sur l'esplanade des Invalides, est l'occasion de scènes d'émeutes. Louise Michel poursuivie est condamnée à six ans de réclusion pour excitation au pillage.

En janvier 1886, éclate la fameuse grève de Decazville. Deux mille mineurs y prennent part. Le sous-directeur de l'entreprise est lynché par la foule. Le Maire n'avait pas accepté le concours des gendarmes venus se mettre à sa disposition. La grève générale se poursuit pendant 108 jours. A l'occasion de cette grève, le 13 mars, le général Boulanger, ministre de la Guerre, obtient un grand succès de tribune en montrant la force publique et les grévistes vivant en bonne harmonie et le soldat partageant avec le mineur sa boule de pain et son vin.

Célébré pour la deuxième fois, « le premier mai » de 1891 est marqué par de sanglantes collisions à Levallois-Perret, à Clichy et surtout à Fourmies (Nord). La troupe

(7) A. SPIRE — *Thèse* Paris 1895) p. 241 (Explosions de Dynamite à Paris depuis 1891).

a tiré sans sommations préalables, affirme le député Ernest Roche. Le ministre de l'Intérieur Constans répond que l'officier de service, se voyant débordé, avait commandé le feu après sommation et que la troupe avait d'abord tiré en l'air.

Il ajoute : « A ce moment une foule moins surexcitée se serait arrêtée, mais elle était affolée, inconsciente, et pénétrée de l'idée que l'armée n'était pas à craindre et ne tirait jamais à balle. Elle continue à avancer, les fusils s'abaissent et on sait le reste ».

En juillet 1893, le quartier latin est le théâtre de troubles graves. A la suite de manifestations d'étudiants et profitant de l'émotion soulevée, on voit apparaître des individus dans les rues du quartier qui transforment « l'agitation » en « émeute » : omnibus renversés, pavés amoncelés, ébauche de barricades, becs de gaz brisés, bancs descellés, kiosques incendiés, charges et patrouilles... Sur l'ordre du gouvernement la force armée occupe le quartier latin.

La crise viticole de 1907 (8) suscite une véritable rébellion dans le Midi, à Narbonne, Montpellier et Perpignan où la préfecture est incendiée. De nombreuses manifestations ont lieu sur la voie publique, elles groupent des centaines de milliers de personnes qui défilent en bon ordre.

Les grèves de 1906 et 1910, l'agitation viticole dans l'Aube en 1911 sont l'occasion de pareils rassemblements de foule, qu'il faut disperser.

Nous ne pouvons songer à analyser en quelques lignes les troubles les plus graves qui ont marqué le premier tiers du vingtième siècle. Evénements des premiers mai

(8) V. L. ROLLAND, Chronique R. D. P. (1907) p. 722

— le 1er mai 1919 se détachant dans ce palmarès tragique (9). — Les manifestations ouvrières — incident de Brest en 1920 (10) — grèves du Nord de 1921 (11) — de Douarnenez en 1925 (12) — de mineurs en 1927 (13). Manifestations politiques, tels les incidents (août 1927) provoqués par l'affaire Sacco-Vanzetti (14) — la démonstration populaire en faveur de Briand en 1931 (15).

Les journées de janvier et février 1934 présentent pour celui qui, dans le silence d'un cabinet de travail, réfléchit sur la police de l'ordre public — au problème fondamental qu'elle soulève : la dispersion des manifestations de la rue en épargnant le sang — un intérêt particulier en raison de l'enquête touffue à laquelle elles ont donné lieu (16). Les témoignages recueillis peuvent être offerts à l'étude et à la méditation de tous ceux qui sont appelés à donner des directives pour le maintien de l'ordre dans la rue. Ils leur suggéreront d'utiles réflexions (17). A cet égard, la Commission interministérielle qui, sous la direction du Général Prételat, a préparé la nouvelle instruction du 13 octobre 1934 sur la participation de l'armée au maintien de l'ordre public — a tenu un grand compte de l'expérience de février 1934.

Mais il appartient également à la force civile de s'en inspirer.

La soirée tragique de Clichy du 16 mars 1937, montre

(9) B. J. O. Déb. Chambre 1919 p. 2196.

(10) Ibid. 1920 p. 154-155, 1446.

(11) Ibid. 1921 p. 3785.

(12) Ibid. 1925 p. 17.

(13) Ibid. 1927 p. 2429, 2431.

(14) Ibid. 1927 p. 2767 et 1928 p. 38-206.

(15) Ibid. 1931 p. 2790, 2904.

(16) V. Procès Verbaux de la Commission en III volumes et Rapport général de M. Rucart Ch. Doc. N° 3388 — sess. de 1934.

(17) Art. P. E. Flandin — Revue de Paris du 15 fév. 1934, p. 886.

la nécessité d'une coordination et d'une cohésion absolue entre les différents éléments du service d'ordre.

Les conséquences les plus graves peuvent survenir, lorsque ces différents éléments, sont laissés libres de réagir selon leur conscience individuelle.

A l'origine du drame de Clichy se placent une réunion du Parti Social Français dans un cinéma de Clichy et une contre-manifestation organisée par le Rassemblement populaire. Un cortège de contre-manifestation qui avait été autorisé devait partir d'un certain point pour s'éloigner du lieu de la réunion du P. S. F. Un barrage avait été établi à cet endroit. Une partie de la foule, au lieu de suivre l'impulsion donnée et de s'éloigner dans la direction indiquée, demeura sur place ou bien se porta vers le barrage. Très peu de temps après, des coups de feu étaient tirés. La police demanda des renforts et des agents furent amenés des divers arrondissements de Paris. Ils furent assaillis à coups de briques ou de débris de fer et ils tirèrent sur la foule.

Lors de l'interpellation qui eut lieu à la Chambre le 23 mars, le Président du Conseil expliqua que des premiers résultats de l'enquête qu'il avait ordonné, il apparaissait (18) que les agents avaient usé du droit de légitime défense et avaient tiré alors qu'ils n'étaient pas commandés, débarquant en pleine bagarre, sans chef, sans liaison entre eux.

Dans les troubles publics, un moment peut advenir où, soit le devoir de préserver l'ordre, soit le souci de préserver les vies humaines qui leur sont confiées impose le recours aux armes à ceux qui commandent une

(18) Journal Officiel — Recueil des Débats — Chambre — N° 31
2^e séance du mardi 23 mars 1937.

troupe, mais il n'y a pas là de cas de conscience individuel, l'appréciation et la décision n'appartiennent pas à l'homme faisant parti d'une troupe formée et commandée. Elles ne peuvent appartenir qu'au commandement ou à l'autorité. Les résultats de l'enquête définitive n'ont pas été rendus publics (19).

§ 2. — *Historique de la législation relative aux attroupements.*

La réglementation des attroupements n'est vraiment susceptible d'apparaître que dans un régime de liberté. On comprend ainsi facilement que l'Ancien Régime n'ait pas connu de véritable législation des Attroupements (20). Les pouvoirs normaux de police de l'autorité suppléaient à la carence des textes. Dans le silence des ordonnances, l'interdiction était la règle. Au contraire avec la proclamation des Droits de l'Homme, avec l'affirmation des libertés du citoyen, en raison aussi des troubles répétés, le besoin, la nécessité d'une règle protectrice des libertés de tous parce qu'elle limite la liberté d'un chacun se fait promptement sentir.

Ainsi les premiers jours de la Révolution Française virent paraître le premier texte visant les attroupements. Le Décret des 21 octobre — 21 novembre 1789 *contre les attroupements ou loi martiale* (21).

« En des périodes difficiles où les peuples, agités par des causes souvent criminelles, deviennent l'instrument

(19) Cependant le Ministre de l'Intérieur a exposé les réformes qu'il entendait réaliser pour prévenir le retour de tels événements.

(20) Cf. Thèse Girieud — 1901, 1^{re} Partie, Chap. II : Les attroupements à Rome et sous l'ancien régime.

(21) Duvergier, Tome I, p. 62.

d'intrigues qu'ils ignorent » en ces temps de crises, affirme le préambule du Décret « sont nécessaires des moyens extraordinaires pour maintenir la tranquillité publique et conserver les droits de tous ».

L'Assemblée nationale requiert donc, sous leur responsabilité, les officiers municipaux de déclarer, au cas où la tranquillité publique serait en péril, que la *force militaire* doit être déployée à l'instant pour rétablir l'ordre (art. 1).

Le signal de cette grave déclaration est donné aux citoyens en exposant à la principale fenêtre de l'Hôtel de Ville un drapeau rouge et en promenant également un drapeau rouge dans les rues et au carrefour de la cité (art. 2-3). Le calme revenu, un décret des officiers municipaux fera cesser la loi martiale. Le drapeau rouge sera retiré et remplacé pendant 8 jours par un drapeau blanc (art. 12).

Les officiers municipaux doivent cependant s'inquiéter des causes des attroupements. Les personnes rassemblées feront connaître leurs griefs. Elles pourront nommer six d'entre elles pour exposer leurs réclamations et présenter leurs pétitions, mais elles devront se séparer sur le champ et se séparer paisiblement (art. 5).

A défaut, la loi prévoit un protocole de dispersion avec trois sommations ou feu immédiat en cas de violences.

Les peines prévues sont lourdes : un an de prison pour ceux qui ne se retirent pas après la dernière sommation; trois ans, s'ils sont armés; la peine de mort, s'ils ont commis quelque violence (art. 8).

Un procès-verbal contenant le récit des faits doit être dressé par les officiers municipaux.

La loi martiale n'empêche point que divers textes

révolutionnaires ne viennent compléter la réglementation des attroupements. « Si la sûreté des personnes, des propriétés et la perception des impôts étaient mises en danger par des attroupements séditieux, les officiers municipaux feraient publier la loi martiale » dispose le décret du 23 février 1790 (Duvergier T. I - p. 120).

Ce texte est d'autant plus intéressant qu'il vient régler le problème de la *responsabilité* des dommages causés par les attroupements.

« La commune, dûment requise et qui aurait pu empêcher l'attroupement, est responsable des dommages causés, sauf son recours contre les auteurs (art. 5). De même les communes voisines, requises de prêter main forte qui s'y refusent, sont responsables des suites du refus ».

Un peu plus tard, un décret de 1790 précise que l'indemnité des dégâts commis par des attroupements formés pour empêcher la circulation des grains, sera prise d'abord sur les biens des coupables et subsidiairement supportée par les communes qui ne les auraient pas empêchés.

Puis divers actes législatifs rappellent aux officiers municipaux et à la gendarmerie que leur devoir essentiel est de dissiper les attroupements (16-24 août 1790, art. 7 (22) — 16 janvier 1791 (23).

Mais, à la suite de l'émeute du 17 juillet 1791 et de la répression sanglante qui suivit, la nécessité d'adoucir la loi martiale se manifesta. Ce fut l'objet du décret des 26-27 juillet - 3 août 1791 (24) qui restreint et précise les

(22) Duvergier, Tome I, Tit. XI, p. 376.

(23) Duvergier, Tome II, Tit. VIII, art. 1 à 8, p. 197.

(24) Duvergier, Tome III, p. 162-163.

cas d'application de la loi du 21 octobre, 21 novembre 1789. C'est un *texte fondamental*, qui aujourd'hui constitue sinon l'armature juridique de la police générale des attroupements, du moins contient ses éléments essentiels : les conditions de la réquisition de la force armée en temps de paix et en temps de guerre (art. 20 à 24 inclus) (Duvergier T. III - p. 164-165) — les trois cas où le *déploiement de la force des armes* est autorisé (art. 25) (Duvergier T. III - p. 164). Dans ses parties aujourd'hui désuètes ou abrogées le décret est très significatif des circonstances troublées et des préoccupations de l'époque.

Son préambule rappelle les principes essentiels qui avaient trouvé place dans la Déclaration des Droits : la liberté consiste uniquement à pouvoir faire ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui (25) et à se soumettre à la loi — tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant et se rend coupable par la résistance (26) — les propriétés donnent un droit inviolable et sacré (27) — la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique (28).

L'emploi et l'action de la force publique sont définis avec précision. Les citoyens doivent prêter main forte — dès que les mots *force à la loi* auront été prononcés (24) — sans autre réquisition. Les forces de police et la gendarmerie nationale doivent également participer au

(25) Art. VIII — Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Faustin Hélie, p. 31.

(26) Constitution de 1791, art. VIII § 7, *ibid.* p. 31.

(27) Art. VIII, § 17, *id.* p. 32.

(28) Art. VIII, § 12, *id.* p. 31.

(29) Duvergier, Tome III, Décret du 26 juillet - 3 août 1791, article 1^{er} p. 162.

maintien de l'ordre sans réquisitions particulières (30).

Les menaces les plus graves contre l'ordre public sont énumérées par le texte : bandes de voleurs et de brigands (31), opposition violente à l'exécution des décisions de justice (32) — attroupement séditieux, d'au moins quinze personnes (33), contre la perception des impôts, contre la liberté de circulation des subsistances, des espèces d'or et d'argent, contre la liberté du travail et de l'industrie, contre les « conventions » relatives aux prix des salaires (34).

La loi fixe les pouvoirs et les obligations des autorités locales et du Roi en cas de troubles, ainsi que les sanctions qu'encourront tous ceux, fonctionnaires civils et militaires, simples citoyens qui refuseraient de participer au maintien de l'ordre conformément à ses dispositions.

Le Code pénal du 25 septembre 1791 contient des dispositions sévères réprimant les attroupements (art. 3-4-5, 2^e partie, Titre I, Sect. IV) (35).

Mais les vicissitudes politiques donnent naissance à de nouveaux textes de circonstances, qui trahissent les événements tragiques qui sont à leur origine tel le décret du 7 août 1793 (36) qui défend sous peine de mort, de faire des « fausses patrouilles ou de se déguiser en femme ! »

Les lois constitutionnelles, elles-mêmes, conservent le témoignage de ces craintes légitimes contre les at-

(30) Duvergier, Tome III, art. 2, p. 162.

(31) Id. art. 3, p. 163.

(32) Id. art. 7, p. 163.

(33) Id. art. 9, p. 163.

(34) Id. art. 10, p. 163.

(35) Id. Tome III, p. 411.

(36) Id. Tome VI, p. 90.

troupelements. Ainsi la constitution du 5 fructidor an III déclare que tout attroupement armé est un attentat à la constitution et doit être, sur le champ, dissipé par la force (art. 365); que tout attroupement *non armé* doit être également dissipé, d'abord par la voie de commandement verbal et s'il est nécessaire, par le développement de la force armée (art. 366).

Reprenant le principe énoncé par le Décret du 23 février 1790, le décret du 10 Vendémiaire an IV vint déclarer les communes responsables des délits commis à force ouverte ou par la violence sur leur territoire par les attroupements armés et non armés (37)

Sous le Directoire et le Consulat une série de lois et d'arrêtés s'occupèrent encore de la répression des attroupements. Il faut citer les lois du 27 Germinal an IV et du 28 Germinal an VI et les arrêtés du 13 Floréal an VII, du 12 Messidor an VIII, du 3 Brumaire an IX et du 12 Pluviose an IX.

Sous le Premier Empire le danger extérieur et le despotisme impérial font renaître le calme à l'intérieur. Aussi pendant cette période aucune disposition législative nouvelle n'est prise à l'encontre des attroupements; les textes antérieurs suffisent.

De nouveaux troubles consécutifs à la révolution de 1830 devaient rendre nécessaire un nouveau texte. Ce fut la loi du 10-11 avril 1831 qui vise tout spécialement la *répression pénale* des attroupements (38).

On pensait atteindre le but recherché — rendre inutile l'emploi de la force — par la création « de peines légères mais efficaces contre les attroupements avant

(37) Duvergier, Tome VIII, 10 Vendémiaire an IV, titre IV art. 1^{er}, p. 370.

(38) Duvergier, Tome XXXI, p. 296.

qu'ils n'aient acquis un caractère trop dangereux » (39) en éloignant les simples curieux.

« Les attroupements et les émeutes, souligne l'exposé des motifs présenté par le Garde des Sceaux Barthe à la Chambre des Députés, sont une cause de désordres... contre lesquels la législation n'offre point de moyens de répression assez efficaces. Une échelle de pénalités assez douces pour être applicables, doit atteindre toute personne que l'imprudence ou de mauvais desseins entraînent dans des violations de la Paix publique... »

«.....la loi qui vous est présentée, concluait le projet, quoique préparée peu de jours après que des rassemblements tumultueux sont venus troubler la cité où réside le souverain que la Chambre a proclamé, où délibèrent les pouvoirs politiques de l'Etat, où les plus grands intérêts commerciaux réclament le plus de sincérité, n'est pas cependant le résultat d'émotions ou d'inquiétudes exagérées ».

Pour le rapporteur de la loi à la Chambre, M. de Schonen, le principe de la loi, c'est que l'attroupement est un délit dès qu'il y a sommations de l'autorité compétente pour sa dispersion et que cette dispersion ne s'est point opérée.

Entre autres dispositions, le texte adopté punissait plus gravement les coupables, d'ailleurs déférés à la Cour d'Assises, en cas d'attroupements *politiques* (art. 8), et déclarait responsables civilement des dommages causés par l'attroupement, ceux qui ont continué à en

(39) Exposé des motifs du projet de loi sur les Attroupements présenté à la Chambre des Pairs par M. Barthe, Garde des Sceaux, le 5 janvier 1831.

faire partie après 3 sommations et pour ce seul fait (art. 9).

La loi du 10-11 avril 1831 n'abrogeait en aucune façon les dispositions de la loi de 1791 qui prévoient les cas particuliers dans lesquels la force des armes pourra être employée, sous la responsabilité de l'autorité civile compétente (art. 9 - loi 1791).

La loi des 7-9 juin 1848 (40) n'a pas, elle non plus, modifié les lois antérieures dans leurs principes essentiels. Comme ces lois, elle est le fruit des événements tragiques et des troubles graves qui se produisent sur différents points du territoire à l'époque.

Elle introduit quelques innovations : distinction des attroupements armés et non armés (art. 1er) au point de vue de la répression pénale et du protocole de la dispersion (deux sommations seulement dans le cas d'attroupement armé, création du délit de *provocation directe* à l'attroupement (art. 6), compétence de la Cour d'Assises en matière de délits et de crimes d'attroupement (art. 10).

Dès 1852, un décret des 25-28 février (art. 4) abrogeait la compétence de la Cour d'Assises, en matière de « délits d'attroupement » (41).

Il faut signaler ici les dispositions spéciales de la loi du 22 juillet 1879 relative au siège du Pouvoir exécutif et des Chambres à Paris (42).

(40) D. P. 48.4.105 — Duvergier, Tome 48, p. 325.

(41) D. P. 52-4-61; d'ailleurs cette disposition attributive de compétence a eu au cours du XIX^e siècle une vie mouvementée : V. *Cass. Crim.* 28 juillet 1883 D. P. 84-1-311. Duvergier T 52, p. 120.

(42) D. P. 79-4-65 — Il faut noter également la loi «Tréveneuc» du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles. — Duvergier, Tome 79, p. 300.

* D'une part l'article 5 charge les présidents du Sénat et de la Chambre de veiller à la Sûreté intérieure et extérieure de chaque Assemblée qu'ils président. A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Ce droit de réquisition peut être délégué aux questeurs ou à l'un d'eux.

D'autre part, les articles 6 et 7 interdisent tout rassemblement sur la voie publique en vue d'apporter aux Chambres des pétitions, déclarations ou adresses et toutes provocations à cet effet — sous les peines prévues au paragraphe 1er de l'art. 5 de la loi du 7 juin 1848.

Depuis, la législation des attroupements ne devait s'accroître que d'instructions ministérielles puis interministérielles, sauf en ce qui concerne : les responsabilités civiles (articles 106 à 109 de la loi municipale du 5 avril 1884 (43) modifiés par la loi du 16 avril 1914) — les manifestations sur la voie publique (Décret-loi du 23 octobre 1935) (44) et incidemment le port des armes prohibées (loi du 10 janvier 1936) (45).

Diverses circulaires ont précisé les conditions d'emploi de la force des armes conformément à la loi de 1791.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 19 avril 1847 (46) ajoutait aux cas exceptionnels où le protocole des sommations pouvait ne pas intervenir, celui où la force publique est appelée à assurer la liberté de la circulation des subsistances pour défendre ces subsistances confiées à sa garde. La circulaire du Ministre de la

(43) Duvergier, Tome 84 p. 131 et s.

(44) Duvergier, Tome 135, p. 669.

(45) Duvergier, Tome 136, p. 7.

(46) D. P. 47-3-92.

Guerre du 17 mars 1848 (47) rappelle que la force armée ne peut assister l'autorité civile que sur *réquisitions écrites*, sauf flagrant délit et urgence. Elle ajoute que les chefs de corps ont le choix exclusif des moyens de répression.

Les instructions s'échelonnent tout au long des années, marquant les dates importantes où des troubles ont menacé l'ordre public. Depuis 1848 ces circulaires avaient un caractère confidentiel; elle n'étaient pas publiées au *Bulletin Officiel*. Telles sont les circulaires du 23 février, 20 avril et 30 août 1893 et 10 juin 1901, émanant du bureau de la correspondance générale du Cabinet du Ministre.

En 1903, pour la première fois, le Général André, ministre de la Guerre, a réuni dans un document unique toutes les règles en vigueur, relatives aux réquisitions des troupes de ligne, en vue du maintien de l'ordre public. La circulaire du 24 juin 1903 sur les réquisitions de la force armée (48) tente d'adapter plus exactement ces règles à l'organisation politique et militaire de l'époque. Elle précise l'interprétation qu'il convient de leur donner en y ajoutant certaines recommandations. Les principes essentiels rappelés dans l'Instruction sont les suivants : la collaboration des autorités civiles et militaires — le choix des moyens destinés à assurer la bonne exécution des réquisitions appartient exclusivement aux autorités militaires — les autorités militaires peuvent préparer, par écrit et d'avance des plans locaux et d'ensemble, en prévision des réquisitions de l'autorité civile

(47) D. P. 48-3-30.

(48) Recueil général des Lois 1904 p. 69 — J. O. 19 juillet; Cf. décret du 20 mai 1903 relatif à l'organisation de la gendarmerie

pour le cas de troubles intérieurs — elles doivent éviter, autant que possible tout contact des troupes avec la population.

En 1907 intervient une instruction complémentaire relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public (49). L'article 21 insiste sur le fait que les représentants des autorités civiles et militaires doivent « se pénétrer constamment de cette pensée qu'ils ont « pour devoir supérieur de s'aider en vue d'assurer le « maintien de l'ordre public et ne s'inspirer que des « intérêts généraux dont la charge leur est confiée ». L'instruction du 15 janvier 1929 abroge toutes circulaires antérieures sauf les articles 16 à 19 de l'instruction de 1903 et l'instruction de 1907. Elle est elle-même abrogée par l'instruction interministérielle du 12 octobre 1934 relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public (50) modifiée le 14 janvier (51) et le 15 juillet 1935 (52).

Ces instructions ont toutes pour bases juridiques les mêmes textes législatifs — lois de 1791, de 1831, de 1848. Elles ne font, sans grandes modifications, qu'adapter l'interprétation de ces textes aux conditions nouvelles. L'instruction de 1934 attire notamment l'attention des autorités sur les conséquences graves qu'est susceptible d'avoir le recours à la force des troupes du *service à court terme*.

Cette réglementation est aujourd'hui quelque peu archaïque. On verra que la Commission du 6 février 1934 demandait à la Chambre d'adopter une résolution invi-

(49) Cf. instruction du 20 août 1907 — J.O. 31 août 1907.

(50) Rec. gén des Lois 1934 p. 1760.

(51) G. P. 1935 — 1 — 1365.

(52) G. P. 1935 — 2 — 1013.

tant le gouvernement à « proposer une modernisation de la législation sur les sommations (53) ».

Il serait opportun en vérité de reprendre l'ensemble du problème de l'ordre public dans la rue et d'adopter une législation plus conforme aux progrès de la technique moderne qui doit permettre de prévenir, localiser et disperser les attroupements en évitant dans la plus large mesure possible de répandre le sang, résultat qui ne peut d'ailleurs être obtenu sans une profonde connaissance des foules et de leurs réactions psychologiques.

§ 3. — *Les Foules au point de vue psychologique*

Ainsi que le constate le D^r Gustave Le Bon dans son ouvrage sur la « Psychologie des Foules » :

« Dans certaines circonstances données une agglomération d'hommes possède des caractères nouveaux fort différents de ceux de chaque individu qui la compose..... Il se forme une âme collective..... »

Ces « caractères psychologiques nouveaux » existent toujours dans les attroupements, c'est pourquoi pas plus le législateur, que les autorités chargées de réprimer les troubles, ne peuvent les ignorer, sans risquer de commettre des fautes qui, étant donné les réactions brutales des foules, peuvent entraîner les plus graves conséquences.

Le D^r Le Bon nous en donne l'exemple suivant : (54)

« Le maréchal commandant, en 1848, les troupes, plus que suffisantes pour défendre le roi, ignorait cer-

(53) Ch. Dép. Doc. 15 législature (1934) N° 3383 an. à la séance du 17 mai 1934, p. 115.

(54) La Révolution française et la psychologie des révolutions — Flammarion 1929, p. 94.

« tainement que dès qu'on laisse la foule se mélanger à
« la troupe, cette dernière paralysée par suggestion et
« contagion, cesse de remplir son rôle. Il ne savait pas
« davantage que la multitude étant très sensible au
« prestige, il faut pour agir sur elle un grand déploie-
« ment de forces qui enraye aussitôt les démonstrations
« hostiles. Il ignorait également que les attroupements
« doivent être immédiatement dispersés — toutes ces
« choses ont été enseignées par l'expérience, mais à cet-
« te époque on n'en avait pas compris les leçons. — Au
« moment de la grande révolution la psychologie des
« foules était plus insoupçonnée encore.....»

Le phénomène le plus remarquable est donc la naissance d'une âme collective qui fait sentir, penser, agir, chacun de ceux qui se trouvent pris dans l'attroupement d'une façon tout à fait différente dont ils sentiraient, penseraient, agiraient, s'ils se trouvaient isolés. Il est donc impossible de raisonner de la même manière en présence d'un homme ou en présence d'une foule.

Les causes de cette différence entre l'individu en foule et l'individu isolé sont nombreuses; notons simplement ici les principales :

La première est que l'individu en foule acquiert par le fait seul du nombre un *sentiment de puissance invincible* lui permettant de céder à des instincts que, seul, il eût forcément réfreinés. Il y cédera d'autant plus volontiers que la foule étant anonyme, et par conséquent irresponsable le sentiment de la responsabilité qui retient les individus disparaît entièrement.

Une seconde cause *la contagion mentale* intervient également pour déterminer chez les foules la manifestation de caractères spéciaux et en même temps leur

orientation. Chez une foule, tout sentiment, tout acte est contagieux, et contagieux à ce point que l'individu sacrifie très facilement son intérêt personnel à l'intérêt collectif.

Une troisième cause, très importante à notre point de vue, est *l'extrême suggestibilité* de l'homme en foule. L'individu faisant partie d'une foule perd la conscience de ses actes — l'influence d'une simple suggestion le lancera avec une irrésistible impétuosité vers l'accaplement de certains actes.

Ceci explique le rôle immense des « meneurs », c'est ainsi qu'un mot heureux, une image évoquée à propos peuvent détourner les foules des actes les plus sanguinaires et les faire devenir au contraire capables d'héroïsme et de dévouement.

C'est pourquoi les mesures prises devront être extrêmement prudentes.

L'impulsivité, la mobilité, l'irritabilité et aussi l'extrême sensibilité des foules exigent donc et du législateur et des forces de police qui se trouvent en contact direct avec elles, la plus grande prudence et le plus grand tact.

Les hommes d'Etat éminents ont toujours été des psychologues inconscients ayant de l'âme des foules une connaissance très sûre. La méconnaissance de ces lois par le législateur ou par l'autorité chargée de réprimer les troubles leur ferait prendre les mesures les plus inutiles ou les plus néfastes.

PREMIERE PARTIE

TECHNIQUE ET REGIME JURIDIQUE DE LA PREVENTION

LA POLICE DES ATTROUPEMENTS

Si la police administrative a notamment pour objet la tranquillité du pays, le maintien de l'ordre, la *coercition administrative* consiste en l'emploi direct par l'autorité administrative de la force publique ou de la force armée, pour réaliser ce but en fait et sans confirmation préalable d'un juge (1).

Cette coercition administrative va trouver un champ d'élection dans le domaine de la police des attroupements. Le maintien de l'ordre public peut exiger en effet une opération de force, soit prescrite par l'autorité compétente, soit spontanément effectuée par les agents d'exécution.

Mais l'opération de force ne peut intervenir que sous la triple condition qu'on se trouve :

1. — en présence d'une activité illégale ;
2. — d'une résistance opposée aux injonctions de l'autorité légitime ;
3. — d'un péril imminent qui rend indispensable

(1) Cf. Teitgen : La police municipale générale, p. 331.

l'emploi de la force ou d'un texte législatif qui autorise cette action coercitive.

D'autre part, l'exécution forcée doit être limitée aux mesures précises exigées pour le rétablissement du bon ordre et de la sécurité publique (2).

Enfin, elle exige le respect des formalités tutélaires imposés par la loi pour la mise en mouvement de la force armée et pour l'emploi des armes.

Nous examinerons la mise en oeuvre de ces idées essentielles dans notre matière en étudiant successivement dans cette première partie : l'attroupement illécite (chap. I) le personnel de la force publique (chap. II) la mise en mouvement et les modes d'emploi de la force publique et de la force armée (chap. III).

(2) Teitgen op. cit. Chap. III, Sect. 2.

CHAPITRE PREMIER

L'ATTROUPEMENT ILLICITE

On a vu qu'on pouvait définir sommairement l'attroupement : un rassemblement accidentel ou concerté, spontané ou organisé qui prend place dans un lieu public (3).

L'attroupement se distingue donc traditionnellement d'un certain nombre de situations de fait, associations, de malfaiteurs, bandes armées, insurrection, rébellion - réprimées par la loi pénale.

Le fondement de cette distinction en ce qui concerne les associations de malfaiteurs et les bandes armées a quelques fois été cherché (4) dans le caractère purement accidentel et spontané de l'attroupement. On lui oppose le caractère organisé, hiérarchisé des associations de malfaiteurs. Il convient d'ajouter *le but* poursuivi qui est toujours la réalisation de crimes ou de délits de droit commun. Au contraire, l'attroupement peut n'avoir en vue et ne donner lieu à aucun fait tombant sous le coup des lois pénales.

Mais, il est inexact de refuser la qualification d'attroupement à un rassemblement concerté et organisé.

(3) Pour les «Eléments constitutifs de l'attroupement illicite» — Cf. infra 3^e partie, Chap. II, Sect. 1, § 2, p. 176.

(4) Thèse, Vinzant 1902.

Les plus dangereux pour l'ordre public sont précisément ceux-là (5).

La loi ne définissant nulle part l'attroupement, on peut se rapporter au sens commun de cette expression, qui ne restreint nullement l'attroupement au rassemblement concerté ou accidentel.

Un point particulièrement délicat, surtout pour l'application de la loi pénale, est de déterminer, et de délimiter ce qu'il faut entendre par « *voie publique* ».

C'est le terme même employé par la loi du 7 Juin 1848 dans son article premier et repris par le décret du 23 octobre 1935 qui soumet à l'obligation d'une déclaration préalable « toutes manifestations sur la voie publique ».

Sans doute la loi ne vise pas les rassemblements qui se produiraient dans un lieu privé — sauf dans la mesure où cette réunion privée serait précédée d'une réunion, d'un rassemblement sur la voie publique. Mais quelle est la situation s'il s'agit d'un attroupement qui, de la rue, se répand en d'autres lieux publics, jardins, cours d'Eglises, de Préfecture,, ou de Palais de Justice..... M. Garraud, se plaçant, sous l'angle de la répression pénale, de la qualification du délit, enseigne que pour ces lieux publics qui sont en somme la continuation, le prolongement de la voie publique, « C'est une question topographique dont les éléments dépendent moins du caractère juridique du lieu que de sa situation par rapport à l'accès sur la voie publique ». (6)

Parmi les attroupements les diverses dispositions législatives en vigueur distinguent les attroupements

(5) Lyon 25 juillet 1927, D.H. 1927-548; Bordeaux, 12 février 1934, D.P. 1936-2-63.

(6) Traité de droit pénal, T. III (1916), p. 604-605.

armés et les attroupements non armés.

Cette distinction n'est pas sans intérêt, au point de vue de la police de l'attroupement. En présence d'un attroupement armé les pouvoirs de coercition des autorités de police seront plus larges qu'en présence d'un simple attroupement illicite.

SECTION I. — LES ATTROUPEMENTS NON ARMES.

Dans l'état du droit administratif français, l'attroupement non armé sur la voie publique est-il purement et simplement illicite, de ce chef interdit ? Peut-on contre lui faire intervenir une action de police ? Telle est la question qu'il convient d'examiner.

Trois textes isolés sont intervenus, qui doivent servir de fondement à toute construction juridique sur ce point. Ce sont dans l'ordre chronologique :

— La loi du 7 juin 1848 qui, dans son article 1^{er} déclare « interdit sur la voie publique tout attroupement non armé *qui pourrait troubler la tranquillité publique.* »

— La loi du 5 avril 1884 qui, dans son article 91 charge le maire sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, range parmi les objets de cette police (art. 97) :

1. - tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ;

2. - le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que... les attroupements ».

— Le décret spécial du 23 octobre 1935 « portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public » et pris en vertu de la loi du 8 juin 1935, autorisant le Gouvernement à prendre par décret toutes dispositions ayant force de loi pour dé-

fendre le franc, dispose dans son article 1er : « Les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites, dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, article 6. »

Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et d'une façon générale toutes manifestations sur la voie publique....

Toutefois sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique « conformes aux usages locaux ».

L'article 3 du décret permet à l'autorité de police d'interdire la manifestation déclarée « de nature à troubler l'ordre public ». Il ressort de la confrontation des articles 1er et 4 que les manifestations non déclarées sont interdites.

En présence de ces dispositions et pour introduire une classification plus cohérente et synthétique, il convient d'envisager d'une part les attroupements spontanés, d'autre part les attroupements concertés.

§ 1. — *Les attroupements spontanés.*

L'attroupement spontané est celui qui se forme au hasard au gré des incidents de la voie publique sous des formes les plus bénignes : Badauds réunis autour d'un taxi dont les occupants refusent de payer le chauffeur ; rassemblement à l'occasion d'une arrestation sur la voie publique. Les mille spectacles de la vie urbaine font et défont ces attroupements. Plus graves, ils reflètent la tension momentanée de l'opinion publique : crise politique, crise économique, crise extérieure.

Aucune convocation, individuelle ou collective, par

lettre journal ou affiche n'ira provoquer, à un endroit déterminé, ou en plusieurs points, un rassemblement d'hommes.

Dès que la tranquillité publique peut être troublée, l'attroupement spontané est interdit, selon la formule assez équivoque de la loi de 1848. Ainsi avant même que l'ordre soit *matériellement* troublé, l'autorité de police peut intervenir, interdire l'attroupement qui naît, et faire respecter son interdiction.

Les débats parlementaires de la loi de 1848 ont bien mis en lumière le pouvoir quasi discrétionnaire ainsi conféré à l'autorité de police. On avait proposé de remplacer les mots « qui pourrait troubler » par les mots « qui troublerait ». C'était l'objet de l'Amendement Bertholon-Béranger. De même, Jules Favre proposait de déclarer que l'article 1er ne s'appliquait qu'à l'attroupement « ayant un caractère séditieux ». Ces deux amendements furent repoussés sur la demande de la Commission exécutive. Bonjean insista - et cela nous intéresse spécialement ici — sur le contrôle *préventif*, c'est à dire de police — que seul permettait la définition extensive du projet. Il fit remarquer que le but de cette disposition est de garantir la paix publique. « C'est l'attroupement considéré en lui-même comme source prochaine du délit, dont il faut garantir les citoyens. D'ailleurs — ajoutait-il — cet article ne contient qu'une *simple définition, définition qui n'est accompagnée d'aucune pénalité.....* » (7).

Nous saisissons ici sur le vif la distinction de l'action de police et de l'action pénale. L'attroupement n'est pas encore un délit et cependant l'action de police va pou-

(7) Dalloz — J.G., Sup. V^o Attroupement — D.P. 1848-4-105.

voir s'exercer. Dès que l'attroupement *peut* troubler la tranquillité publique, l'autorité de police doit intervenir. Sous sa forme la plus banale, c'est le classique «circulez» des agents de police de nos villes.

Toutefois, le plus souvent, l'attroupement est interdit en vertu d'arrêtés de police pris conformément aux dispositions de la loi municipale que nous avons rappelées. Ce sont ces arrêtés que les autorités de police font respecter. Ils définissent, avec plus de précision, le rassemblement dangereux, par le moment, le lieu, les circonstances où il intervient, le nombre et le genre de participants.

L'interdiction préventive de tout attroupement spontané, trouve un fondement facile dans les nécessités — au moins dans les agglomérations importantes — de la circulation des voitures et des piétons. Mais cette interdiction est également justifiée si elle a pour but de satisfaire à la tranquillité publique, en cas d'événements susceptibles de provoquer des rassemblements d'hommes : opérations de police, ventes forcées, expulsions, élections. Ainsi la jurisprudence a décidé que le maire peut interdire les stationnements, les attroupements, aux environs d'une salle de vote, le jour d'une élection (8).

On peut donc se demander si, aux termes de l'article 97 de la loi de 1884, l'attroupement ne constitue pas *en soi* une atteinte à la tranquillité publique. Cette loi, en effet, parmi les exemples d'atteintes à la tranquillité publique qu'elle énumère, vise les attroupements. Sa définition de l'attroupement illégitime est donc plus sévère que celle de la loi de 1848 — qui suppose l'existence

(8) C. E. 28 mars 1885 (1er arrêt) *Marie* D.P. 1886-3-109.

d'attroupements pouvant porter atteinte à la tranquillité publique.

Dans ces conditions, on a pu estimer que le maire a pouvoir d'interdire tous les attroupements spontanés, sans qu'il y ait lieu de distinguer les attroupements qui peuvent troubler la tranquillité publique et les autres.

Le Conseil d'Etat ne semble pas avoir tranché cette question.

§ 2. — *Les attroupements concertés et organisés.*

Depuis le décret-loi du 23 octobre 1935 (9) qui a repris les termes d'un projet de loi du 7 mars 1934, les attroupements concertés — qui comprennent les cortèges, défilés, et rassemblements de personnes, sur la voie publique, convoqués par un moyen quelconque de publicité, sont soumis à la formalité de la déclaration préalable. Pour mesurer l'apport nouveau de cette réglementation, il est nécessaire de rappeler la situation antérieure.

1) — *Avant le Décret du 23 Octobre 1935*

L'attroupement concerté se trouve soumis à l'article 1er de la loi de 1848. Il est interdit dès « qu'il pourrait » troubler la tranquillité publique. Mais l'application pure et simple de cette législation de 1848 a un cortège, connu, annoncé, peut-être traditionnel, peut devenir la cause de troubles graves. De toute nécessité, l'action de police ne doit pas intervenir pour la première fois, ni au moment de la formation de l'attroupement concerté ou

(9) G. P. 35-2-1270.

après celle-ci. La loi de 1848 se révèle ici très nettement insuffisante.

Au contraire, la loi municipale — par le jeu du pouvoir de police permet, sous le contrôle du Conseil d'Etat, d'atteindre l'attroupement concerté, en le rendant illécite, soit par une mesure générale et préalable, soit par une mesure particulière et préventive.

L'autorité de police peut, en effet, interdire, d'une façon générale, toutes les manifestations sur la voie publique (10) et se réserver la faculté d'accorder individuellement, des dérogations en faveur des cortèges qui ne paraissent pas devoir être une cause de trouble (11). Dans l'application de cette réglementation l'autorité de police ne peut arbitrairement refuser l'autorisation sollicitée (12).

La formule la plus précise de la jurisprudence du Conseil d'Etat a été donnée par M. le Commissaire du Gouvernement Corneille dans ses Conclusions sous l'arrêt Bardy (13) :

M. Corneille rappelle tout d'abord le rôle du Conseil d'Etat. «..... rechercher si l'arrêté en cause porte sur un objet compris dans les attributions de l'autorité municipale (ou de l'autorité préfectorale superposée)

(10) C. E. 15 mars 1901 Lecoinge et Renouard Rec. p. 291. — Le Maire de Poitiers a pu interdire le stationnement et la circulation sur la voie publique de groupes d'individus donnant à leur manifestation un caractère religieux, par leurs chants, leurs emblèmes dont ils sont porteurs soit par tout autre moyen.

(11) Cf. Waline, Manuel de Droit Administratif 1936, p. 302-303 — J. G. Dalloz V° Commune n° 1055-56: Le Vavasseur de Précourt R. d'Administration 1887 p. 171; Cass. Crim. 2 janv. 1879 Marron D.P. 79-1-379; C. E. 2 décembre 1887 Rec. p. 753; C. E. 6 décembre 1933; La Loi 2 mai 1934! D.P. 1936-3-9 note de M. Pierre Duclos; C. E. 10 novembre 1932 Gal. du Pal. 1933-1-250.

(12) C.E. 23 décembre 1932 D.P. 36-3-9.

(13) 10 août 1918 Rec. p. 637, spécialement p. 640-41.

mais encore..... apprécier, suivant les circonstances de la cause, si l'administrateur n'a pas dans l'espèce pris un arrêté ne se justifiant pas par *les nécessités de l'ordre public*...

« Tandis que la Cour de Cassation, scrupuleuse de troubler les actes administratifs, par suite de la défense itérative que lui ont faite à ce sujet les lois de l'époque révolutionnaire, recherchait uniquement si le maire a statué dans une matière qu'il avait compétence pour régler..... Vous, au contraire, faisiez pénétrer plus avant dans le corps de l'arrêté votre droit de censure et votre pouvoir de mise à néant. Vous qui êtes appelés à jouer un peu le rôle de supérieur hiérarchique des autorités administratives, vous devez rechercher jusqu'à quel point les prescriptions des arrêtés municipaux sont légales et à partir de quel moment elles deviennent abusives ».

L'éminent Commissaire du Gouvernement souligne alors les deux traits généraux de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

« 1. — d'une part il n'est pas nécessaire que la mesure de police soit justifiée par des troubles déjà survenus; il suffit que le fait prohibé par l'arrêté attaqué soit susceptible d'après l'expérience passée, d'après des analogies de circonstances, d'amener des troubles ou simplement de regrettables contre-manifestations ;

2. — et d'autre part toute votre jurisprudence en la matière est dominée par une distinction entre l'acte individuel et l'acte collectif..... Vous permettez, en tous cas, de placer les cortèges sous le régime de l'autorisation municipale, et l'autorisation peut être refusée à

moins qu'elle ne le soit par des considérations étrangères aux questions de sécurité publique. Suivant vous le cortège est « affaire de police ». Et il en est de même de la Procession ! »

Toutefois, le Conseil d'Etat a décidé récemment que cette interdiction générale et absolue des manifestations sur la voie publique, sauf autorisation préalable, doit être justifiée « *par la nécessité actuelle de maintenir l'ordre public* » (14). Cette dernière jurisprudence peut, semble-t-il, être considérée comme particulière à l'espèce qui l'a motivée. Le Maire d'une petite commune du Nord ne s'était pas contenté d'interdire les attroupements concertés — défilés ou cortèges — mais les réunions, les quêtes, les jeux et souscriptions. Sans que le Conseil d'Etat l'ait dit expressément, on devine dans cette annulation la sanction d'un détournement de pouvoir — d'une atteinte à la liberté du culte.

En 1936 (15) le Conseil d'Etat annule également des arrêtés du Maire de St-Leu qui interdisent, jusqu'à nouvel ordre, tous cortèges ou autres manifestations sur la voie publique en tant qu'ils visent « d'une manière générale, les manifestations extérieures du culte ». Tel est le sens des arrêts du 10 Juin 1936 — *Abbé Benoit* et 15 juillet 1936 *Abbé Fayard* (16).

A défaut de réglementation générale, l'autorité de police peut toujours, si elle apprend la préparation d'une manifestation sur la voie publique, d'une manifestation concertée, susceptible de troubler la tranquillité publique, prendre un arrêté *d'interdiction*.

(14) C.E. 28 novembre 1934 *Abbé Turby* Rec. p. 115.

(15) 4 mars, *Brands curé de St-Leu* G.P. 1936-1-913.

(16) G.P. 1936-2-521. — En ce qui concerne les processions, la for-

Enfin, il faut indiquer qu'en vertu de la loi du 30 Juin 1881, *les réunions sur la voie publique*, qu'on peut ranger parmi les attroupements concertés, sont interdites de plein droit. Cette disposition n'a pas été abrogée par la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques. Sa portée est très exactement fixée par les discussions parlementaires. D'une part, les réunions en plein air — qui n'ont pas lieu sur la voie publique sont permises. D'autre part, il est toujours loisible à l'autorité de police d'autoriser des réunions sur la voie publique si elle juge qu'elles sont dépourvues d'inconvénients (17)

Les autorités de police paraissent donc avoir, en vertu des textes et de la jurisprudence, le pouvoir le plus complet de frapper d'illégalité toute manifestation concertée sur la voie publique susceptible de troubler la tranquillité publique. Au-dessus du Maire, surveillant son action, l'Administration supérieure pouvait toujours intervenir, soit dans le cadre de la loi de 1848, soit, par le jeu des dispositions de la loi municipale. L'article 99 de la loi du 5 avril 1884 permet en effet au Préfet de prendre, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives notamment à la tranquillité publique. Le Préfet exerce directement ce droit à l'égard de toutes les commu-

mule de M. Corneille qui déclarait dans l'affaire *Bardy* (*loc. cit.*) que «pour la procession vous pensez qu'il y a présomption *juris et de jure* de possibilités de troubles» n'est donc plus exacte aujourd'hui. C.E. 31 janvier 1934. Renaut p. 143. Le Conseil d'Etat exige que les nécessités de l'ordre public imposent une interdiction générale — sous réserve d'autorisation Cf. C.E. 2 mai 1934 Prothée D.H. 1934-256 - A. Fossier : les manifestations cultuelles sur les voies publiques en France, thèse Paris 1927.

(17) V. D.P. 1881-4-105 note 3.

nes du Département ou de plusieurs d'entre elles. A l'égard d'une seule commune le Préfet, ou le Sous-Préfet, ne peut exercer ce droit qu'après une mise en demeure au Maire, restée sans résultat.

L'article 95 permet au Préfet d'annuler ou de suspendre les arrêtés de police du Maire. L'administration supérieure peut ainsi annuler une interdiction prononcée par l'autorité municipale.

Cependant à la suite des événements du mois de février 1934, un projet de loi de 1934 (18) est venu proposer une réglementation nouvelle des manifestations sur la voie publique. Ce projet est né d'une résolution, préparée par la Commission du 6 février, qui invitait le gouvernement « à déposer un projet de loi réglementant les manifestations sur la voie publique en obligeant ceux qui les organisent à une déclaration préalable, à une entente avec l'autorité publique sur l'itinéraire, les heures et les jours, et prévoyant la responsabilité pénale de ceux qui auront rédigé ou publié les appels à participer à des cortèges ou manifestations non autorisés, ainsi que la responsabilité civile des organisateurs pour tous préjudices causés aux tiers par les manifestants au cours des dites manifestations » ; (Ch. Dôc. 3983 - (1934) p. 115)

Ce projet relatif aux manifestations sur la voie publique et aux sommations en cas d'attroupement a fait l'objet d'un rapport de M. Chauvin, au nom de la Commission de la législation civile et criminelle de la Chambre. (19).

Ce projet inspira le décret du 23 octobre 1935, pris en vertu de la loi du 8 juin 1935 et portant réglemen-

(18) Doc. Parl. 1934 n° 4142.

(19) Doc. Parl. Ch. Sess. ord. 1935 p. 8.

tation « des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public. » (20).

2. — *Le Régime institué par le Décret du 23 octobre 1935.*

Dans leur rapport au Président de la République, les auteurs du décret rappellent qu'à diverses reprises des gouvernements ont déposé des projets de loi relatifs aux manifestations sur la voie publique.

« Ces projets, ajoutent-ils, sont encore en instance « devant le Parlement et ont donné lieu à des discussions approfondies devant les commissions compétentes.

« Il importe, cependant, en présence des atteintes de « plus en plus fréquentes, portées à l'ordre et à la tranquillité publics de réaliser d'extrême urgence, les dispositions essentielles contenues dans ces projets. Dans « ces conditions, le gouvernement a le devoir de recourir à la procédure exceptionnelle des décrets-lois, institués par la loi du 8 juin 1935. Le caractère légal de « ces mesures ne saurait être contesté puisqu'elles tendent à renforcer le maintien de l'ordre public, condition essentielle du calme et de la confiance nécessaire « pour permettre le redressement économique du pays. »

Dans ce but, le décret renouvelle dans son article 1er alinéa 1er, l'interdiction des réunions sur la voie publique déjà prononcée par la loi du 30 Juin 1881, art. 6.

Mais, surtout l'alinéa 2 du même article soumet toutes les manifestations sur la voie publique à l'obligation d'une déclaration préalable.

(20) G.P. 1935-2-1273 — J.O. du 24 octobre 1935.

Il s'agit évidemment des manifestations concertées, préparées, organisées. Toutefois, les *sorties sur la voie publique, conformes aux usages locaux* sont dispensées de la formalité de la déclaration (21).

Le décret précise l'autorité à laquelle la déclaration doit être faite, le contenu et le délai de la déclaration.

Cette déclaration doit être faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu. A Paris et dans le Département de la Seine, elle est faite à la Préfecture de Police. Dans les villes où est instituée la Police d'Etat, elle est faite au Préfet ou au Sous-Préfet.

La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs. Elle est signée par trois d'entre eux qui doivent faire élection de domicile dans le département. Elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part, et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté.

L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.

Cette déclaration va permettre à l'action de police

(21) Cette exception vise notamment les processions traditionnelles, sorties que font chaque année en vertu d'usages locaux les sociétés musicales ou de gymnastique. Cf. pour la détermination des processions traditionnelles. C.E. 10 février 1933 Picaud D.H. 1933 p. 184. On a vu que le Conseil d'Etat ne permettait pas au maire d'imposer la déclaration préalable des processions. C.E. 2 mai 1934 Prothée. D.H. 1934-256. — Dans le projet du gouvernement de 1934, les usages locaux étaient «déterminés par un arrêté préfectoral» la commission de législation civile de la Chambre compléta ainsi ce texte «après enquête effectuée, dans chaque canton, par le juge de paix assisté des maires du canton».

de s'exercer. L'article 3 du décret dispose, en effet, que si l'autorité investie des pouvoirs de police — au premier échelon le maire — estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par arrêté. Cet arrêté est notifié immédiatement aux signataires de la déclaration, au domicile élu.

L'Administration supérieure est avisée de la déclaration dans les 24 heures. Le maire transmet la déclaration au Préfet — et le cas échéant une copie de son arrêté d'interdiction.

Le Préfet peut alors, *mais dans les conditions prévues par la loi municipale du 5 Avril 1884*, soit prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui qui a été pris.

C'est dire que les dispositions des articles 99 et 95 de la loi de 1884, dont nous avons rappelé le mécanisme, doivent être respectées. Sur ce point le décret du 23 octobre 1935 n'innove en aucune façon.

Mais un décret du 30 octobre 1935, concernant l'organisation des services de police, accentue l'intervention du préfet dans la police municipale; son article 4 complète ainsi l'article 99 de la loi municipale. « Quand le maintien de l'ordre public sera menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet pourra, par un arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux alin. 9 et 3 de l'art. 97 » (22).

Le préfet va donc pouvoir exercer les pouvoirs de police municipale, dans plusieurs communes limitrophes en cas de menace justifiée de troubles généralisés. Le gouvernement a expliqué cette réforme en marquant

(22) S. 1935-4-168. G.P. 1935-2-1428. J.O. 31 octobre 1935

dans le rapport au Président de la République que souvent «les mouvements d'opinion précurseurs du trouble ne peuvent être exactement connus à l'intérieur de la commune... les troubles qui en résultent ne sont pas localisés dans l'intérieur de celle-ci... enfin... l'autorité municipale ne possède pas sur place les moyens de les réprimer, soit d'abord par des mesures préventives, soit ultérieurement par la force ».

C'est une nouvelle manifestation de la tendance centralisatrice — dans le domaine du maintien de l'ordre public. Nous en rencontrerons d'autres manifestations, en ce qui concerne le statut du personnel de police, de la force publique civile.

3. — Coordination du Pouvoir général de Police et du décret du 23 octobre 1935.

On peut remarquer sur ce plan des pouvoirs de police, que le décret spécial pose des règles que les autorités de police avaient déjà pleine compétence pour instituer. Si cette réglementation n'avait pas été assortie de sanctions pénales nouvelles, (art. 4 à 7) comme nous le verrons par la suite, un décret simple du Président de la République, pris en vertu de son pouvoir de police sur tout le territoire, aurait suffi pour l'établir.

Cette constatation va nous permettre de résoudre les difficultés soulevées par la combinaison des dispositions du décret spécial du 23 octobre 1935 et des arrêtés préfectoraux ou municipaux plus sévères qui pourraient intervenir.

M. Alibert, dans son traité classique sur «Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration » (23), rappelle que

(23) P. 202.

pendant longtemps la jurisprudence de la Cour de Cassation a décidé que lorsque l'autorité supérieure avait réglé une *matière de police*, l'autorité inférieure n'avait plus aucune compétence pour statuer sur la même matière (24). Puis au début du XX^e siècle la Cour de Cassation revenant sur sa rigueur primitive a admis que les pouvoirs de police des autorités locales subsistaient, malgré l'action de l'administration supérieure. (25).

Cependant le Conseil d'Etat, dès qu'il a été saisi de la question a toujours admis la possibilité de combiner les pouvoirs d'action des différentes autorités superposées.

Cette combinaison se fait conformément à la directive suivante : l'autorité inférieure ne peut dispenser les administrés de l'observation des règles posées par l'autorité supérieure, ni prendre des mesures de nature à entraver l'application de ces règles et à nuire à leur efficacité, mais elle peut y ajouter des dispositions nécessitées par les circonstances locales et notamment les aggraver (26).

L'application concrète de cette directive est assez délicate. La police de la route nous en offre certains exemples. Le Conseil d'Etat a jugé ainsi que le maire ne peut prescrire l'apposition sur les véhicules automobiles d'un numéro d'ordre spécial : les plaques d'identité prescrites par les décrets fixant un code de la route suffisent

(24) Cass. Crim. 6 juillet 1895.

(25) Crim. 15 janvier 1903 D. 1904-1-534; Cass. 17 mai 1933, Durau-
thon D.P. 33-1-175 note H.G.

(26) Waline : Manuel de Droit Administratif, p. 228-29; L. Rolland
Précis 6^e éd. n° 451.

et le numéro spécial risquerait d'enlever toute efficacité à l'immatriculation réglementaire (27).

Mais alors qu'en matière de transports publics et jusqu'au décret du 19 avril 1934, relatif à la coordination des transports, le code de la route n'imposait qu'une *déclaration préalable* des entreprises de transports publics, les préfets et les maires, chacun dans leur ressort respectifs, pouvaient instituer un régime d'*autorisation préalable* « dans l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité et de la commodité de la circulation si des circonstances spéciales l'exigent (28). »

De même dans le domaine de la police des attroupements, il appartiendra encore au maire ou au préfet selon les directives posées par la jurisprudence — déjà analysée — du Conseil d'Etat, de réglementer plus sévèrement les manifestations sur la voie publique que ne le fait le décret du 23 octobre 1935. *Si les nécessités de l'ordre public l'exigent*, ces autorités pourraient notamment interdire d'une façon générale les manifestations sur la voie publique, soumettre à déclaration ou à autorisation les sorties conformes aux usages locaux.

4) — *Manifestation autorisée.*

Il n'est pas inutile de souligner qu'une manifestation licite, parce qu'elle est conforme aux usages locaux, ou bien parce qu'elle a été déclarée et non interdi-

(27) C.E. 3 mai 1918 Société Niçoise de transports, Rec. p. 408.

(28) C.E. 11 juillet 1934 S. 35-3-33 note du Prof. Mestre, Cf. en matière de censure des films. C.E. 2 mars 1923; Goguel rec. p. 204; Cf. C.E. 13 novembre 1931 D.H. 1932 p. 72.

te — peut devenir illicite dès qu'elle devient susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique (29).

SECTION II. — LES ATTROUPEMENTS ARMES

La loi du 7 juin 1848 interdit tout attroupement armé, formé sur la voie publique, quelle qu'en soit l'importance, qu'il soit ou non susceptible de troubler la tranquillité publique. Elle donne une définition légale de l'attroupement armé. (art. 2).

D'une part, « il y a attroupement armé quand plusieurs individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées. »

Il suffit donc dans ce dernier cas que certains membres de l'attroupement soient munies d'armes *cachées*.

En 1848, cette disposition souleva des critiques sévères (30) à l'Assemblée Nationale.

D'autre part, l'attroupement est encore armé : lorsqu'un seul des individus qui en font partie se trouve porteur d'armes apparentes et n'est pas *immédiatement expulsé* par les autres participants. »

Ici encore au cours des débats de l'assemblée, on fit remarquer le caractère particulièrement injuste de cette présomption : en fait, les membres de l'attroupement peuvent ne pas se rendre compte que l'un d'entre eux est porteur d'armes apparentes et de plus l'expulsion imposée est contraire, disait-on, aux mœurs françaises.

(29) Aussi le projet de loi de 1934 modifié par la commission de législation civile de la chambre disposait explicitement « lorsqu'un attroupement armé ou non armé, ou toute autre manifestation se forme sur la voie publique ou lorsqu'une manifestation déclarée et non interdite devient susceptible de troubler la sécurité publique, le maire etc... »

(30) V. Girieux, thèse Aix 1901 p. 53; Vinzant, thèse Paris 1902 p. 135.

Dans son souci de répression extrême, en raison de l'agitation tumultueuse de l'époque, des troubles dans la rue, l'Assemblée Nationale n'accepta point d'amender le projet.

Cette qualification légale de l'attroupement armé est plus importante d'ailleurs, au point de vue de l'emploi de la force des armes, et au point de vue de la répression pénale que de celui de l'illégalité de l'attroupement. Il est bien évident en effet, qu'au point de vue de la *tranquillité publique*, l'attroupement dont les membres sont pourvus d'armes cachées, sera déjà menaçant par le nombre, la composition, l'allure générale et se trouvera soumis à l'action du pouvoir de police qui s'exerce sur les attroupements non armés.

Remarquons en outre, que *l'attroupement nocturne* ne constitue une circonstance aggravante de la culpabilité de ceux qui le composent aux yeux de l'article 4 de 1848, qui s'il est armé. Tout en reconnaissant là un principe de notre droit qui veut que tout crime ou délit commis la nuit, revête un caractère plus grave, il y a lieu de critiquer la loi qui restreint l'application de ce principe à l'attroupement armé et omet de l'étendre à l'attroupement non armé et nocturne.

* * *

En présence d'un attroupement dont l'illégalité apparaît — par application des règles et des directives que nous venons de décrire — l'intervention de la force publique et éventuellement de la force armée s'impose sous le contrôle des autorités compétentes de Police. Il nous faut donc, avant d'étudier la mise en mouvement et les moyens d'action de la force publique, rappeler sa composition.

CHAPITRE II

COMPOSITION DE LA FORCE PUBLIQUE CIVILE ET DE LA FORCE ARMÉE.

Le doyen Hauriou a très bien mis en lumière la séparation radicale qui existe entre les autorités de police et les agents d'exécution : force publique et force armée (1). Les unes ont un rôle essentiel; parmi elles certaines, (Président de la République, Préfet, Maire), créent, dans le cadre des lois en vigueur, la réglementation de police, comme nous venons de le voir en étudiant les attroupements illicites ; et toutes peuvent mettre en mouvement la force publique pour assurer l'ordre qu'elles ont pour mission générale ou spéciale de faire respecter, suivant les modalités que nous examinerons un peu plus loin. Les autres se trouvent dans une situation subalterne; ils ne peuvent agir que sous l'impulsion d'une autorité compétente. Les chefs mêmes, ceux «qui ont le commandement direct de la force publique ne peuvent employer celle-ci sans un ordre, sans une réquisition. » (2).

La Constitution de 1791 a exprimé d'une façon saisissante ce principe de la subordination de la force pu-

(1) Précis 12^e édit. p. 582.

(2) Le Doyen Hauriou rapproche cette situation de la distinction des ordonnateurs et des comptables, en matière de comptabilité publique; cette comparaison ne vaut que pour les agents de la force armée et sous certaines exceptions, toutefois.

blique : « la force publique est essentiellement obéissante » — (Titre IV art. 12. Cf. art 275 de la constitution de l'an III - art. 104 de la constitution de 1848).

Ce principe demeure une règle fondamentale de notre organisation.

La force publique se compose de différents *éléments*, dont l'emploi et la mise en mouvement ne sont pas du tout identiques. On distingue traditionnellement la *force publique occasionnelle civile*, la *force publique permanente civile* et la *force publique permanente armée* (3).

Nous ne ferons que mentionner la force publique occasionnelle civile qui comprend les simples citoyens, les administrés requis — en d'exceptionnelles occasions spécialement en cas de flagrant délit — pour assurer le maintien de l'ordre public. Comme l'a dit le Doyen Hauriou, on ne peut concevoir dans notre droit « l'utilisation de corps de Police particuliers et privés » (4).

SECTION I. LA FORCE PUBLIQUE PERMANENTE CIVILE

Elle comprend les garde-champêtres et les agents de ville, les inspecteurs de police, les commissaires de police.

L'organisation d'ensemble est relativement complexe : elle est liée à la distinction des autorités municipales et de l'autorité centrale, qui possèdent des per-

(3) Vel-Durand : *La Force publique et sa mise en mouvement*, 1905 Rev. de droit public p. 40.

(4) Les autorités administratives ne peuvent confier à des *particuliers* le soin d'assurer les services de police : C.E. 17 juin 1932, ville de Castelnaudary — conclusion de M. Josse DP., 32-3-26.

sonnels distincts, mais un chevauchement se produit, car les agents de la police municipale doivent également assurer la police générale et se trouvent soumis à l'action du pouvoir central; d'autre part, pour mieux sauvegarder l'ordre public, la police d'Etat a été instituée dans de nombreuses communes urbaines.

Nous rappellerons brièvement ici l'organisation du personnel de la police communale proprement dite, de la police d'Etat dans les communes, de la police d'Etat sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Il faut toutefois ne jamais oublier que — police communale ou police nationale — le but de la police administrative est toujours de faire respecter l'ordre et la sécurité publique. Tout le personnel civil de la police administrative concourt à ce but commun.

§ 1. — *La Police communale.*

Le personnel de la police communale varie naturellement suivant l'importance de la population.

Dans les communes de moins de 5.000 habitants il peut comprendre un ou plusieurs *garde-champêtres*.

Les garde-champêtres exercent notamment des fonctions de police administrative sous les ordres du maire. Le conseil municipal peut ne créer aucun poste (art. 102 Loi de 1884). Si le poste est créé et le garde-champêtre désigné par le maire, agréé et commissionné par le Sous-Préfet ou le Préfet, la dépense devient obligatoire en vertu de l'article 136-6° de la loi municipale.

Le garde-champêtre peut être suspendu par le maire pour une durée d'un mois au plus, mais ne peut être révoqué que par le Préfet ou le sous-Préfet.

Toutefois, la suppression du poste par le Conseil mu-

nicipal est régulière si elle ne constitue pas une révocation déguisée (5).

— A côté des garde-champêtres peuvent exister des *agents de police* — (sergents de ville ou gardiens de la paix) qui n'exercent que des fonctions de police administrative. On distingue parmi eux différents grades : sous-brigadier, brigadier et inspecteur. Nommés par le maire et agréés par le sous-Préfet ou le Préfet, les agents de police peuvent être suspendus par le maire, sans limitation de durée, mais le Sous-Préfet ou le Préfet prononce seul leur révocation.

— Dans les communes de plus de 5.000 habitants on trouve obligatoirement un ou plusieurs *commissaires de Police municipale*, dont le traitement est depuis la loi du 13 novembre 1936 (art. 4) payé par l'Etat. Cette dernière loi a abrogé les dispositions de l'article 13 de la loi de pluviôse an VIII (6) qui imposait l'obligation de nommer des commissaires de police selon la population des villes.

Un décret du 4 mai 1937 a fixé cette nouvelle répartition entre les villes, des commissaires de police municipale : villes de 5.001 à 30.000 habitants : 1 commissaire — de 30.001 à 35.000 : 1 *commissaire central* et 1 commissaire — de 35.001 à 45.000 : 1 commissaire central et 2 commissaires — de 45.001 à 60.000 : 1 commissaire central et 3 commissaires — de 60.001 à 80.000 : 1 commissaire central et 4 commissaires. Dans les villes de plus

(5) C.E. 16 janvier 1914 Merlin rec. p. 41; 20 janvier 1928 Nîères rec. p. 89.

(6) Loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire français et l'Administration. Code des lois Administratives. Dalloz T. I p. 288 note 1 et Décret du 16 juin 1927 abrogés par la loi du 13 novembre 1936 art. 4 et le Décret du 4 mai 1937.

de 80.000 habitants on trouve un poste de commissaire de police, *chef de sûreté*, et un commissaire par fraction de 30.000 habitants. Dans les villes de plus de 100.000 : un commissaire central, un commissaire chef de sûreté, un commissaire aux délégations judiciaires et un commissaire par fraction de 30.000 habitants. Dans les villes de plus de 350.000 habitants un commissaire central, un commissaire chef de sûreté, un commissaire aux délégations judiciaires, un commissaire commandant des gardiens de la paix et un commissaire par fraction de 30.000 habitants.

Les commissaires sont d'ailleurs répartis en différentes classes d'échelons.

Les commissaires de police sont nommés et révoqués par décret. Les *commissaires centraux* sont chargés sous l'autorité des maires de diriger les autres commissaires et de leur transmettre les ordres.

— Enfin dans les villes de plus de 400.000 habitants l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal par décret du Président de la République, en vertu de l'article 103 de la loi municipale. L'avis du Conseil d'Etat n'est donc pas requis.

La police communale est ainsi marquée par une complexité croissante en fonction de l'importance de la population : gardes-champêtres, commissaire central, commissaires et leurs agents, service de police organisé. A tous les degrés l'intervention du pouvoir central se manifeste (7) dans les centres urbains — trop nerveux

(7) Cette intervention donne quelquefois lieu à des abus — conséquences des luttes politiques. Un arrêt récent du Conseil d'Etat nous en donne un exemple typique : « Deux garde-champêtres exerçaient leurs fonctions à Castelnau-dary. Au lendemain des élections législatives de 1924 appuyés ouvertement

— la police d'Etat va même se substituer à la police locale.

§ 2. — *La Police d'Etat dans les Communes.*

Cette limitation traditionnelle de l'autonomie locale a été d'abord appliquée au siège des pouvoirs publics. L'expérience de la Révolution avait montré aux Gouvernements et aux Assemblées les dangers mortels que pouvait leur faire courir un conflit, avec une capitale dont l'ordre public est assuré par les autorités locales.

Avec l'insurrection du 10 août 1792, la commune de Paris s'affranchit de toute surveillance et usurpe tous les pouvoirs jusqu'au 9 Thermidor. La loi du 28 Pluviose an VIII, qui concentre toute l'administration municipale entre les mains du Préfet de la Seine, crée également pour Paris un Préfet de Police dont les attributions furent réglées par un arrêté des consuls du 12 messidor an VIII.

L'article 6 de cet arrêté impose au Préfet de Police de prendre « les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements, les coalitions d'ouvriers pour cesser

par le commissaire de police et soutenus par le Préfet, ils ont cessé progressivement d'assurer leur service... Une suspension prononcée par le Maire resta sans effet et le Préfet a refusé systématiquement de prononcer les révocations demandée par le Maire. Le Conseil Municipal estimant qu'il était inutile de payer deux titulaires pour un emploi dont le service n'était pas assuré décida, par délibération du 19 mai 1928 de supprimer un des deux postes... Le Préfet... a déclaré cette délibération nulle de droit comme constituant une révocation déguisée. La ville chercha alors un procédé pour contraindre les gardes à exercer leurs fonctions... Le Conseil Municipal... crut avoir trouvé, il décida que les gardes au lieu d'être rémunérés par un traitement fixe annuel seraient rétribués à la tâche...» Conclusion de M. Josse sous Ville de Castelnaudary C.E. 17 juin 1932 D.P. 1932-3-26.

leur travail ou enchérir le prix des journées, les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique».

L'arrêté du 3 brumaire an IX, puis la loi du 10 juin 1853, étendent l'autorité du Préfet de Police à tout le département de la Seine et aux Communes de St-Cloud, Meudon et Sèvres en Seine et Oise.

Aujourd'hui, les communes du département de la Seine ne sont plus seules soumises à un régime de police d'Etat. Les nécessités de l'ordre public dans les villes plus ou moins cosmopolites, refuges d'une population flottante dont certains éléments sont fort dangereux, a conduit à une extension des polices d'Etat.

A Lyon et dans l'agglomération lyonnaise (loi du 19 juin 1851, D. 51-4-90 et loi de 1884 art. 73, 104 et 105), Marseille (L. 8 mars 1908 : D. 08-4-35), Toulon et la Seyne (L. 14 nov. 1918 : D. 20-4-249), Nice (L. 26 juin 1920 : D. 21-4-338), Alger (L. 14 mai 1930 : D. 31-4-224), Strasbourg, Metz, Mulhouse, le personnel chargé de la police administrative locale n'est pas un personnel communal.

Depuis un décret du 30 octobre 1935 (8), la police d'Etat a été instituée dans 19 communes du département de Seine-et-Marne et dans 161 communes du département de Seine-et-Oise qui constituent « un prolongement géographique et démographique de la région parisienne ». Cette réforme a pour but de rendre plus efficace le maintien de l'ordre dans les abords immédiats de la capitale.

Le statut de ce personnel n'est pas entièrement unifié. Le personnel du département de la Seine et de la

(8) S. 35-4-168; D.P. 1935-4-426. Un récent décret-loi du 30 juillet 1937 (J.O. 31 juillet) a institué un régime de police d'Etat dans les Communes de *Sidi-Bel-Abbès* et *Mostaganem* (Oran).

Ville de Paris a été unifié par décret du 25 juin 1934 (9). Le Préfet de Police nomme les membres de ce personnel; le personnel de la police des villes de province que nous avons énumérées, sauf Alger, forme un corps unique qui dépend directement du ministre de l'Intérieur (10); enfin, pour les nouvelles Polices d'Etat le décret du 30 octobre 1935 a prévu que des décrets fixeraient leurs conditions d'organisation (11).

Les maires conservent leurs attributions de police — sauf en ce qui concerne le maintien de l'ordre public (§§ 2 et 3 de l'article 97). Il est nécessaire que des rapports réguliers soient établis entre les services de la Police d'Etat et les Maires pour échanger des renseignements et des conseils indispensables à la mission de chacun.

§ 3. — *La Police Nationale.*

Les agents de la police nationale relèvent de la direction de la sûreté nationale au ministère de l'Intérieur. Leur statut a été fixé par un décret du 1er mai 1935 (12). Le personnel actif comprend des commissaires de police spéciale — des commissaires de police mobile et des inspecteurs organisés en brigade. Ces agents, notamment ceux qui sont attachés à la police mobile, ont essentiellement pour mission de collaborer avec l'autorité judiciaire — dans les enquêtes et recherches — ils sont également employés à des buts de police administrative.

(9) J.O. 26 juin 1934.

(10) D. du 23 juillet 1933 portant réorganisation des Polices d'Etat. Bull. lég. Dalloz 1933 p. 334.

(11) V. D. 11 mars 1936.

(12) J.O. 7 mai 1935 mod. par un décret du 22 janvier 1936. — J.O. 24 janvier 1936.

Un décret du 30 octobre 1935 portant réorganisation des services de la police administrative (13) a créé au chef lieu de *chaque département un poste de commissaire divisionnaire*, Chef de la Police. Placé sous l'autorité directe du Préfet, ce fonctionnaire a pour mission de centraliser et de diriger l'action de la police administrative dans le département. Il peut être assisté d'un ou de plusieurs commissaires ou d'inspecteurs de police. Il a également sous son autorité les commissaires et inspecteurs de police spéciale du département.

Le but du gouvernement a été d'amorcer ainsi l'organisation générale des forces de police destinées au maintien de l'ordre. La création de ce service départemental de la police doit permettre l'information rapide du préfet et son intervention efficace.

* * *

L'organisation de la force publique civile nous apparaît ainsi tiraillée entre deux tendances — tradition d'autonomie *locale* — nécessité *nationale* du maintien de l'ordre. On voit se réaliser un régime hybride — où la centralisation paraît en réalité au fond l'emporter. Sans parler des polices d'Etat dans les communes, du droit nouveau d'intervention du Préfet, les forces de police proprement communales sont soumises à l'action constante du pouvoir central — recrutement — nomination — révocation — instructions. Les commissaires de la police communale — dont le traitement est assuré aujourd'hui par l'Etat — soumis à un avancement de classe et d'échelon qui ne leur permet plus de faire une

(13) S. 1935-4-168. D.P. 1935-4-426.

carrière sur place — chargés de missions de police générale — se considèrent certainement plus comme agents de l'Etat, dépendant du Préfet et du Ministère de l'Intérieur que comme agents de la commune où ils exercent leurs fonctions.

D'autre part, en ce qui concerne spécialement — ce qui nous intéresse ici — la technique délicate du maintien de l'ordre, les forces civiles de police ont encore de grands progrès à accomplir. Une instruction spéciale devrait être donnée — au moins aux agents chargés de la répression des manifestations. A cet égard l'exemple donné par la Gendarmerie et spécialement la Garde mobile pourrait inspirer les chefs de la police civile.

SECTION II. — LA FORCE PUBLIQUE PERMANENTE

ARMÉE

Pour assurer le maintien de l'ordre, les autorités civiles disposent également de la force armée. Au point de vue de leur emploi au maintien de l'ordre public les troupes sont divisées en trois catégories :

1° — La Gendarmerie départementale (et à Paris la Garde Républicaine de Paris).

2° — La Garde Républicaine mobile qui fait partie des réserves générales, à la disposition du ministre de la guerre.

3° — Les troupes de ligne — qui comprennent les troupes de toutes armes — y compris l'armée de l'air et l'armée de mer.

Mais les troupes de ligne ne peuvent être mises en mouvement qu'à titre tout à fait subsidiaire. Comme le stipule expressément l'article 3 de la loi du 13 juillet 1927 sur l'organisation générale de l'armée : « L'organi-

sation militaire du pays doit assurer : ...6° — en cas d'insuffisance des forces de police et à titre tout à fait exceptionnel le maintien de l'ordre à l'intérieur. Le maintien de l'ordre à l'intérieur relève exclusivement du ministre de l'Intérieur : en particulier en cas de grève ou de conflit entre le capital et le travail».

Les troupes de ligne se composent en effet, en dehors des cadres d'officiers, sous-officiers et de soldats de carrière, des appelés qui viennent effectuer leur service militaire à court terme. Elles sont mal préparées aux délicates missions qu'exige le maintien de l'ordre public (14).

La gendarmerie et la garde mobile participent au contraire aux opérations de police administrative.

Le personnel de la Gendarmerie et de la Garde mobile.

La gendarmerie a pour mission essentielle de veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité publique à l'intérieur. L'article 1er du décret du 1er mars 1854 — repris par le décret du 20 mai 1903 (D. 1904-4-45), par le décret du 1er décembre 1928 (B.L.D. 1928 p. 830) définit la gendarmerie « une force instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance continue et représ-

(14) Aussi bien l'article 1er de l'Instruction de 1934 sur : «La participation de l'armée au maintien de l'ordre public» rappelle qu'«en réquisitionnant les troupes de ligne, les autorités ne doivent pas perdre de vue que ce recours à la force des troupes du service à court terme entraîne pour ces dernières des conditions d'emploi, susceptibles d'avoir des conséquences les plus graves». Dans une circulaire du 27 février 1884 le ministre de l'Intérieur déclarait aux Préfets qu'ils ne devaient recourir à la troupe «qu'à la dernière extrémité et quand il est absolument démontré que la gendarmerie de votre département est tout à fait impuissante à accomplir son œuvre».

sive constitue l'essence de son service ». La formule du serment prêté par les militaires de la gendarmerie devant le Président du Tribunal civil comprend notamment « Je jure de ne faire usage de la force qui m'est confiée que pour le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ».

Le corps de la gendarmerie est une des parties intégrantes de l'*armée*. Mais son service est de nature mixte. Aussi la gendarmerie dépend non seulement du ministre de la guerre mais aussi de certains autres ministres (Marine, Colonies, Justice) et spécialement du Ministre de l'Intérieur.

De ce dernier émanent les mesures prescrites pour assurer la tranquillité du pays, pour le maintien de l'ordre. Il lui appartient de donner des ordres pour la police générale, pour la sûreté de l'Etat et pour le rassemblement des brigades de gendarmerie en cas de service extraordinaire.

Le service de la gendarmerie se divise en effet en service ordinaire et en service extraordinaire. Le service ordinaire est celui qui s'opère journellement ou à des époques déterminées, sans qu'il soit besoin d'aucune autre réquisition de la part des officiers de police judiciaire et des diverses autorités. Le service extraordinaire est celui dont l'exécution n'a lieu qu'en vertu d'ordres et de réquisitions (15).

L'un et l'autre ont essentiellement pour objet d'*assurer constamment sur tous les points du territoire l'action directe de la police judiciaire, administrative et militaire* (16).

(15) Art. 147, D. du 20 mai 1903.

(16) Art. 148, *ibid.*

Le service extraordinaire du corps de gendarmerie est précisément de participer à la prévention des attroupements et, si nécessaire, à leur dispersion sur un ordre ou une réquisition des autorités compétentes, donnée dans les formes que nous exposerons en étudiant la mise en mouvement de la force publique. Même en service ordinaire nous verrons que la gendarmerie doit intervenir pour disperser les rassemblements, maintenir l'ordre et la tranquillité publique (17).

L'organisation de la gendarmerie résulte aujourd'hui du décret du 20 mai 1903 dont les articles 1er, 4 et 49, les titres II, III, IV et V demeurent en vigueur et du décret du 1er décembre 1928 qui traite spécialement de la constitution et de la répartition de la gendarmerie et du personnel.

La gendarmerie comprend notamment comme éléments constitutifs : un état-major particulier, la gendarmerie départementale, la légion de la garde républicaine de Paris, des légions de garde républicaine mobile, une école d'application des élèves-officiers de gendarmerie.

La garde républicaine mobile de création récente (1921) n'assure pas le service complet de gendarmerie. Elle sert spécialement au maintien de l'ordre en cas de manifestations. L'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1921 (18) indique que la création d'une Gendarmerie mobile — composée d'hommes spécialement entraînés et instruits *en vue du contact permanent avec la foule* s'impose si l'on veut maintenir l'ordre aux moindres risques. Cette force mobile permet également d'éviter au-

(17) Art. 173, Déc. du 20 mai 1903.

(18) D.P. 22-4-358.

tant que possible l'emploi de la troupe de ligne. Elle sert également d'école de perfectionnement, au point de vue de l'instruction générale élémentaire militaire et spéciale de l'arme. On peut ainsi prolonger l'enseignement de trop courte durée donné aux gendarmes dans les écoles préparatoires.

Les effectifs de la Garde mobile ont été augmentés par la loi du 31 mars 1928 (art. 103) et par un décret du 23 octobre 1935 (19) et sont depuis la loi de budget de 1937 fixés à 27.000.

Le recrutement des militaires de la gendarmerie — garde mobile et gendarmerie départementale — se fait parmi les militaires et anciens militaires ayant accompli la durée légale du service. Les candidats doivent remplir en outre certaines conditions d'âge, de taille et d'aptitude physique, d'instruction, de bonne conduite. Ils ne doivent pas être titulaires d'une pension de retraite, ni avoir reçu un pécule (20).

Les candidats admis par le ministre reçoivent une commission provisoire. Ils servent en qualité d'élèves gardes et sont toujours affectés à la garde républicaine de Paris ou dans un peloton de garde mobile. Ils suivent, pendant la durée d'un stage de six mois, un cours d'instruction professionnelle à l'issue duquel ils se présentent au certificat d'aptitude professionnelle. S'ils obtiennent ce certificat, les élèves gardes sont titularisés.

Les gardes titulaires conservent leur affectation. Ils sont admis dans la Gendarmerie proprement dite à

(19) D.P. 35-4-375.

(20) Art. 8, D. 1er décembre 1928, modifié par art. 2 décret du 23 octobre 1935 — Cf. pour les sous-officiers de carrière des corps de troupe, art. 14.

leur tour d'ancienneté ou à défaut de gardes plus anciens (art. 13).

Les officiers de gendarmerie sont recrutés parmi les officiers des autres armes, et les sous-officiers de gendarmerie remplissant certaines conditions (21). Les officiers des autres armes ne sont classés pour les emplois d'officiers de gendarmerie qu'après avoir subi avec succès un examen d'admission à l'école d'application de cette arme, en avoir suivi les cours et avoir satisfait aux examens de sortie.

— La garde mobile est organisée *régimentairement*. La gendarmerie départementale est divisée au contraire en *brigades* — de cinq hommes au minimum à dix au maximum — réparties sur tout le territoire et complétées par décision des généraux inspecteurs pour certaines missions temporaires, par des postes provisoires placés à pied d'œuvre. D'autre part certains postes — périodiques ou permanents — peuvent être créés par décision du ministre de la guerre — pour assurer la surveillance plus efficace de certains points particuliers du territoire (22).

Les membres du corps de la gendarmerie — reçoivent tous ainsi un enseignement spécial, acquièrent une expérience pratique par le passage dans les unités enrégimentées de la garde mobile qui leur permet de servir efficacement et aux moindres risques au maintien de l'ordre public.

(21) D. du 20 septembre 1934 (J.O. 6 octobre) modifiant l'art. 35 du D. du 1er décembre 1928. Adde D. du 23 juillet 1937 relatif au recrutement d'officiers de gendarmerie par les écoles des sous-officiers, élèves officiers (J.O. 30 juillet).

(22) Art. 3 dernier alinéa. — Les effectifs seront augmentés et non prélevés sur les effectifs des brigades de la région.

CHAPITRE III

LES CONDITIONS D'UTILISATION DE LA
FORCE PUBLIQUE

(Mise en mouvement — Emploi)

Pour assurer le maintien de l'ordre public et la police des attroupements, les autorités compétentes doivent être pleinement informées des mouvements, agitations, qui peuvent se manifester sur l'ensemble du territoire. Ici comme ailleurs le renseignement est essentiel. Les agents de la force publique civile doivent coopérer étroitement à cette mission d'information qui revêt un caractère à la fois local et général. Cette coopération est d'autant mieux assurée que, comme nous l'avons vu, les mêmes agents sont souvent à la disposition des autorités locales et du pouvoir central. A cette tâche collabore également et constamment le corps de la gendarmerie. Organe permanent de surveillance à l'intérieur, la gendarmerie communique à l'autorité administrative les renseignements qu'elle recueille concernant les événements pouvant intéresser l'ordre public (1) et donner lieu à des mesures de prévention ou de répression.

(1) Art. 51 et 87 du D. du 20 mai 1903. — D. 1904-4-45.

Dès l'annonce de rassemblements dangereux, sous l'influence de tel conflit social, économique ou politique, de tel événement de curiosité, les mesures d'ordre sont prises. Elles vont d'abord consister à mettre en mouvement la force publique, à la mener à pied d'œuvre en éléments suffisamment nombreux puis à lui faire exécuter sa mission — si besoin en est — par la force.

Double objectif dont la réalisation a été entourée par la loi de précautions nombreuses, d'une part quand il s'agit de faire appel à la force armée, d'autre part quand une juste nécessité exige l'emploi des armes.

Il faut noter ici un principe fondamental de notre organisation démocratique : jamais l'autorité militaire ne peut d'elle-même prendre l'initiative de rétablir l'ordre (2).

SECTION I. — LA MISE EN MOUVEMENT DE LA FORCE PUBLIQUE

L'appel à la force publique se réalise donc selon des modalités bien différentes suivant qu'il s'agit de la force civile ou de la force armée.

§ I. — *Mise en mouvement de la force civile.*

Elle se réalisera de la façon la plus simple, soit spontanément, soit sur ordre; comme on l'a dit « son emploi n'offrant pas les dangers que peut présenter l'usage de la force armée n'exige pas un mécanisme bien compliqué ». Les autorités ne craignent point qu'elle devienne un instrument de révolution « ou de coup d'Etat ». La

(2) Cf. Joseph Barthélémy — Cours de Doctorat 1935-36, p. 227.

police civile est toujours à la disposition des autorités désignées par la loi (Préfets, Maires, Commissaires). Elle défère à leurs injonctions — ordre verbal ou ordre écrit — sans qu'aucune formalité particulière de sécurité politique ait été prévue. La sécurité politique n'exige point en effet qu'il reste trace d'une procédure, quasi authentique, de nature à permettre un contrôle et un partage des responsabilités, en cas d'emploi de la police à des fins étrangères au maintien de l'ordre. De plus les forces civiles sont beaucoup moins nombreuses que les forces armées et n'utilisent pas un armement aussi complet. Leur discipline n'est point militaire et elles ne se trouvent pas autant dans « la main de leurs chefs ».

Toutefois cette absence de règle légale n'empêche point l'existence de pratiques d'ordre intérieur qui imposent — dans le cas de mouvements d'une certaine importance — l'envoi d'ordres écrits.

§ 2. — *Mise en mouvement de la force armée.* —

La Réquisition

La mise en mouvement de la force armée est évidemment beaucoup plus délicate. Elle demeure entourée de précautions, de formalités et de sanctions qui sont toutes l'expression législative des époques troublées de notre histoire. L'appel à la force armée a longtemps créé — et encore aujourd'hui, si les troupes de lignes interviennent — une atmosphère de coup d'Etat et de guerre civile. Le droit public de la Révolution a posé deux règles fondamentales qui constituent, aujourd'hui encore, comme une charte constitutionnelle de l'intervention de la force armée.

La force armée ne peut se mettre spontanément en mouvement. Tel est le premier principe. La force armée

n'est pas à la simple disposition (3) des autorités civiles; celles-ci doivent lui adresser des réquisitions régulières. C'est le second principe.

On les trouve formulés dans la plupart de nos constitutions depuis 1789. « Aucun corps ou détachement de « troupes de ligne ne peut agir dans l'intérieur du « royaume sans une réquisition légale » (4). « La réquisition de la force publique dans l'intérieur du royaume appartient aux officiers civils, suivant les règles déterminées par le Pouvoir législatif » (5). La Constitution Girondine ajoutait que la force publique ne peut être requise par les officiers civils que dans l'étendue de leur territoire. Et l'article 112 de la Constitution du 24 juin 1793 : « La force publique employée pour maintenir « l'ordre et la paix dans l'intérieur n'agit que sur la ré- « quisition par écrit des autorités constituées ».

Les mêmes principes se trouvent exprimés dans la constitution du 5 fructidor an III — (articles 291, 292), dans la constitution du 4 novembre 1848 (art. 105).

Ils sont à la base de notre législation actuelle en matière de réquisitions. Toutefois la procédure de la réquisition n'est point nécessaire dans certains cas exceptionnels qu'il nous faut rappeler.

A. — Les exceptions au principe de la réquisition de la force armée par l'autorité civile.

L'armée ne doit point intervenir sans une réquisition de l'autorité compétente. Mais nous savons qu'un des

(3) Vel Durand op. cit. p. 54.

(4) Constitution du 3 septembre 1791 — titre IV De la Force Publique (art. 8 — Cf. Constitution Girondine de 1793, titre XI art. 11).

(5) Ibid. article 10.

corps constitutifs de l'armée — la gendarmerie — est appelé à exercer une surveillance constante sur la situation intérieure. De plus, en cas de flagrant délit et de légitime défense, la force armée va pouvoir agir spontanément. Enfin l'état de siège transforme radicalement les rapports entre l'autorité civile et le pouvoir militaire. Ce sont les quatre exceptions au principe de non-intervention.

1. — *Le service ordinaire de la gendarmerie.*

L'article 147 alinéa 1 du décret du 20 mai 1903 (6) définit le service ordinaire de la gendarmerie celui qui s'opère journellement ou à des époques périodiques *sans qu'il soit besoin d'aucune réquisition de la part des diverses autorités*. Les brigades font à cet effet des tournées, courses ou patrouilles sur les grandes routes, chemins vicinaux, dans les communes, hameaux, fermes et bois, enfin d'une manière générale dans tous les lieux de leur circonscription respective (art. 149).

Au point de vue de la police administrative, au cours de leur service ordinaire les forces de gendarmerie sont expressément appelées à dissiper les rassemblements de toutes personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte, d'un jugement; elles répriment toute émeute populaire dirigée contre la sûreté des personnes, contre les autorités, contre la liberté absolue du commerce des subsistances, contre celle du travail ou de l'industrie, elles dispersent tout attroupement armé ou non armé, formé pour la délivrance des prisonniers et condamnés, pour l'invasion des propriétés publiques, pour

(6) D.P. 1904-4-45.

le pillage et la dévastation des propriétés particulières (art. 173).

D'une façon générale, la gendarmerie doit toujours se tenir à portée des grands rassemblements d'hommes - foires, marchés et cérémonies publiques pour y maintenir le bon ordre et la tranquillité (art. 211).

Dans toutes ces hypothèses la gendarmerie, spontanément et sans réquisition, se met en mouvement. Elle disperse les attroupements illicites sans pouvoir cependant employer la force des armes — sauf réquisition spéciale des autorités civiles.

Si l'action à entreprendre dépasse les possibilités de la brigade du ressort, la gendarmerie dresse procès-verbal, elle prévient immédiatement l'autorité locale ainsi que le commandant de la compagnie et celui de l'arrondissement afin d'obtenir des renforts des brigades voisines et, suivant le cas, de la troupe (art. 175).

A cet égard si l'on présume que par suite d'une grande affluence à des assemblées publiques l'ordre peut être menacé, le commandant de l'arrondissement après s'être concerté avec le sous-préfet, ou sur sa réquisition peut réunir et envoyer sur les lieux plusieurs brigades (art. 214).

Dès lors, on va retrouver la nécessité de la procédure de réquisition. Il en est de même quand les autorités civiles compétentes demandent à la gendarmerie d'aller assurer l'ordre sur des points où il est menacé, soit de leur prêter main-forte (art. 67).

Aussi, quand la tranquillité publique est menacée, les officiers ou chefs de brigade de gendarmerie, sans pouvoir discuter l'opportunité des réquisitions formulées, renseignent les autorités civiles sur les points qui ne

peuvent être dégarnis sans danger et leur communiquent tous renseignements convenables tant sur la force effective des brigades et leur formation en détachements, que sur les moyens de suppléer au service de ces brigades pendant leur absence (art. 91).

2. — *Le flagrant délit.*

En matière d'attroupement, le cas de flagrant délit peut également justifier l'intervention de la force armée. Cette intervention peut avoir pour objet l'arrestation des participants aux délits ou crimes d'attroupement (art. 106 du Code d'Instruction Criminelle). Mais elle peut également avoir pour but de prêter main forte aux dépositaires de la force publique déjà sur place et qui assurent la prévention des faits délictueux d'attroupements.

3. — *La légitime défense.*

L'intervention spontanée de la force armée peut également se produire en cas de légitime défense. Au passage d'éléments de la force armée, l'attroupement prend une attitude menaçante à l'égard des militaires, les attaque peut-être. Point n'est besoin d'ordre pour repousser une agression.

4. — *L'état de siège*

Quand l'état de siège a été proclamé conformément à la loi (lois du 9 août 1849 — 3 avril 1878 et 27 avril 1926), en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée, les pou-

voirs de police passent entre les mains des autorités militaires, dans toute la mesure, mais seulement dans la mesure, où ces dernières le jugent nécessaire (7).

Ce transfert est total en cas d'état de siège, non seulement politique, mais réel, en cas d'investissement.

Mais qu'il s'agisse d'état de siège réel ou fictif, la responsabilité de l'ordre «matériel» appartient à la force armée qui dès lors va agir spontanément et sans réquisitions.

En dehors de ces hypothèses bien déterminées la force armée doit rester passive tant qu'elle n'a pas été mise en mouvement par une procédure régulière de réquisition.

B. — La réquisition de la force armée.

Les règles applicables aux réquisitions sont éparées dans un grand nombre de textes. Ces textes se superposent, sans toujours comporter une abrogation expresse. Souvent même seules les dispositions contraires sont abrogées. L'état de la législation est donc quelque peu incertain (8).

La première recherche à faire est celle des sources. Le texte fondamental est tout d'abord la loi du 26-27

(7) Cf. C. de Cass. 2 décembre 1915 — D.P. 1916-1-25.

(8) Ainsi en 1904 comparaissaient devant le Conseil de Guerre de la IIe région, plusieurs officiers sous l'inculpation de refus d'obéissance à une réquisition civile. Les accusés soutinrent que la réquisition était irrégulière car elle n'avait pas été lue «à la troupe assemblée» conformément à la disposition finale de l'art. 21 de la loi du 3 août 1791. Ils furent acquittés de ce chef. Le Gouvernement consulta le Conseil d'Etat qui donna un avis du 2 août 1904 (J.O. 13 septembre), duquel il résulte que la procédure de la lecture — édictée par l'art. 21 in-fine est abrogée. (Cf. Vel Durand op. cit. p. 69-75).

juillet - 3 août 1791 (art. 20, 21, 22, 23, 24) relative à la *réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements*. Mais on fait également état traditionnellement de certaines dispositions, des articles 9, 13, 16, 17 du Titre III — relatif au commandement et au service des troupes en garnison, des rapports entre les pouvoirs civil et militaire — de la loi du 8-10 juillet 1791 concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et d'autres objets y relatifs. Ces textes ont été coordonnés et interprétés dans l'Instruction interministérielle de 1934.

Le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie fixe également les règles relatives aux réquisitions de cette force et fait application des principes législatifs dominant la matière dans ses articles 67 à 77, 90 à 92.

La désignation des autorités civiles qui peuvent exercer le droit de réquisition a été faite par les divers textes concernant les autorités.

Nous étudierons successivement :

1) Les autorités qui ont droit de réquisition — 2) les autorités militaires susceptibles d'être requises — 3) la nature des réquisitions — 4) la forme des réquisitions — 5) les effets de la réquisition — 6) les sanctions de ces règles.

1) Les autorités civiles ayant droit de réquisition.

Parmi les autorités qui ont pouvoir de réquisition on trouve deux groupes bien différents :

a) Les autorités qui ont pour mission générale d'assurer le maintien de l'ordre public.

b) Celles qui ont une mission spéciale de protection à remplir.

a) La réquisition de police générale.

Le droit de réquisition appartient normalement au Président de la République — sous le contre-seing ministériel — en vertu de la loi du 25 février 1875, article 3 § 3, — au Conseil des Ministres, en cours de vacance de la Présidence de la République — (lois du 25 février 1875 art. 7 § 2), — aux Délégués des Conseils Généraux au cas où le Parlement serait illégalement dissous ou empêché de se réunir (loi du 15 février 1872, art. 4 et 6), — aux Conseils Généraux, dans l'hypothèse précédente, tant que l'Assemblée des Délégués ne s'est pas constituée, — aux Préfets, aux secrétaires généraux de préfecture quand ils remplacent le préfet, aux sous-préfets (L. 28 germinal an VI, loi du 22 mai 1831, art. 10 et 15), — aux maires et aux adjoints (art. 3 loi du 26-27 juillet - 3 août 1791; 23 germinal an VI), — aux commissaires de Police (argument. art. 37, l. 3 août 1791) (9).

L'instruction interministérielle du 12 octobre 1934 n'a pas fait état du droit incontestable de réquisition du Président de la République. Il est difficile d'expliquer ce silence. Les auteurs de l'Instruction ont-ils pensé que le Président de la République n'avait pas le pouvoir de réquisition ? Ont-ils estimé inutile de mentionner ce pou-

(9) Les commissaires de police ne sont pas visés expressément par la loi de 1791, seul l'art. 37 dispose : « en cas de négligence très grave ou d'abus de pouvoir touchant la réquisition et l'action de la force publique... (ici énumération des autorités exerçant le pouvoir de réquisition)... les commissaires de police... seront jugés... » On cite quelquefois le décret du 28 mars 1852 sur les commissariats de Police (Rec. Général des Lois 1852 p. 348) mais il n'octroie pas de droit de réquisition à ces agents.

voir ? Rien ne permet de le dire.

Les officiers, gradés et commandants de brigade de gendarmerie peuvent également requérir directement l'assistance de la troupe, dans les *cas urgents*. On tire généralement ce droit de réquisition du décret — portant règlement sur le service dans les places de guerre et les villes ouvertes — du 4 octobre 1891, article 64. Mais ce texte n'a fait qu'énumérer les autorités qui, en vertu de la loi, ont le droit de réquisition de la force armée. Pour justifier ce pouvoir il faut donc remonter à la source *législative*. Ni la loi du 28 germinal an VI (art. 153, 156, 157) ni l'Ordonnance du 29 octobre 1820 (art. 3, 73, 74, 84, 90, 92) ne prévoient de réquisitions directes émanant des officiers de gendarmerie, mais le décret impérial relatif à l'organisation de la gendarmerie du 11 avril 1854 (10) dans son article 137 introduit cette exception grave au principe selon lequel seules les autorités *civiles* ont pouvoir de réquisition. Dès lors le décret du 20 mai 1903, dans son article 109 la consacrait à nouveau (11).

On peut se demander si cette dernière disposition de caractère purement *réglementaire* est juridiquement régulière. Cela est fort douteux.

Par ailleurs, les officiers de gendarmerie peuvent prévenir les préfets et sous-préfets au cas où une force supplétive leur est nécessaire pour dissoudre un rassemblement. Il appartient alors à ceux-ci de requérir les autorités militaires compétentes, de faire appuyer l'ac-

(10) D.P. 54-4-40.

(11) « Dans les cas urgents les officiers et commandants de brigade de la gendarmerie peuvent requérir *directement* l'assistance de la troupe qui est tenue de déférer à leur réquisition et de leur prêter main-forte ».

tion de la gendarmerie par un nombre suffisant de militaires des autres armes (l. du 28 germinal an VI, art. 153, 154 et Ord. de 1820 art. 90) - (D. du 20 Mai 1903, article 108)

b) La réquisition de Police spéciale.

Le droit de réquisition est en second lieu reconnu par la loi à certaines autorités, en vue de leur permettre, soit d'assurer leur propre protection, soit d'exécuter les devoirs de leur charge.

Au premier rang nous trouvons les Présidents du Sénat et de la Chambre des Députés. Ils possèdent en matière de Réquisition des droits spéciaux résultant de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879. Chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président, ils ont le droit de requérir la force armée. Leurs réquisitions peuvent être envoyées directement à tous officiers et commandants. Ce droit de réquisition peut être délégué aux questeurs ou à l'un d'eux.

D'autre part les Présidents de bureaux de vote, les procureurs généraux près les cours d'appel, les procureurs de la République près les tribunaux de première instance et leurs substituts, les présidents de cours et de Tribunaux et les juges de paix, les officiers de police judiciaire, les magistrats de l'ordre militaire dans l'exercice de leurs fonctions ont le droit de réquisition, dans la mesure de leurs attributions et pour faire assurer l'ordre qu'ils ont pour mission spéciale de maintenir.

Les préposés des douanes, des contributions indirectes et des octrois, les huissiers peuvent requérir la gendarmerie (loi du 28 germinal an VI art. 133).

Toutes les autorités civiles et elles seules ont le droit de requérir la force armée. Il n'appartient qu'à la loi de restreindre ou d'étendre la liste de ces autorités. L'article 20 de la loi du 3 août 1791 interdit en effet à la force armée d'agir sans une *réquisition* légale.

Le qualificatif «légale» ne signifie pas simplement «régulière», c'est-à-dire conforme à un arrêté ou règlement, mais faite *en vertu de la loi* (12).

D'autre part, chaque autorité habilitée ne peut exercer son droit de réquisition que dans le ressort territorial où elle exerce ses fonctions. C'est l'application normale du principe de compétence. Point n'est besoin de faire appel à l'article 19 de la loi du 3 août 1791 qui interdit à un département de faire appel aux gardes nationales stationnées dans un autre département, sauf décret du corps législatif sanctionné par le Roi. Cette disposition paraît bien avoir disparu avec la Garde nationale. Il reste que l'article 10, alinéa 1er de l'Instruction de 1934 rappelle à juste titre que la réquisition ne peut être donnée que dans la circonscription de celui qui la donne.

A quelles autorités militaires les autorités civiles vont-elles pouvoir s'adresser ?

2. — *Les Autorités militaires susceptibles d'être requises.*

L'article 21 de la loi du 3 août 1791 dispose : « Les Réquisitions seront faites aux chefs commandants en chaque lieu ». L'autorité civile doit donc s'adresser à l'autorité militaire « la plus haut placée dans le lieu où

(12) Instruction du 13 octobre 1934 — Art. 1er alinéa 2.

la réquisition doit être exécutée ». Si l'on s'adresse à la gendarmerie le commandant de l'arrondissement doit être saisi, et seulement en cas d'urgence, le commandant de brigade.

Quant aux autorités de l'armée proprement dite, l'article 3 de l'Instruction de 1934 en donne l'énumération et invite le pouvoir civil à s'adresser exclusivement suivant la nature des réquisitions aux autorités militaires ainsi dénommées. Ce sont :

- Les Gouverneurs militaires ;
- Les Officiers généraux commandant les régions ;
- Les Commandants de Subdivisions ou de Subdivision isolée ;
- Les commandants d'armées lorsque les troupes doivent agir sur place ou être employées dans un rayon maximum de 10 kilomètres de leur garnison.

Cependant *en cas d'urgence* tous les autres commandants de la force armée.

Cette énumération montre bien que l'art. 19 de la loi du 3 avril 1791 est bien considéré comme abrogé. Le Commandant de la Région saisi, dont la circonscription territoriale comprend plusieurs départements, va pouvoir faire passer, pour déférer à la réquisition, des troupes d'un département dans un autre. Mais ici encore le principe de la compétence territoriale va jouer et chaque commandant de force armée ne pourra exécuter la réquisition que dans les limites de sa circonscription.

Les autorités civiles ne doivent saisir le ministre de la Guerre, ni directement, ni par l'entremise du ministre

de l'Intérieur. L'instruction de 1929 motive cette interdiction pour éviter tout retard ou confusion. L'instruction de 1934 (art. 4 alinéa 3) ne donne plus aucune explication à ce sujet.

Ces règles ne s'appliquent pas aux Présidents des deux Chambres qui peuvent faire appel à tous les Commandants de la force armée, sans aucun intermédiaire.

3. — *Les différentes catégories de Réquisitions.*

L'instruction du 13 octobre 1934 divise suivant leur objet les réquisitions en trois catégories (13). C'est là une utile innovation sur les textes antérieurs. Seules les deux premières visent la mise en mouvement de la force armée. La troisième a trait à son action en vue de remplir la mission qui lui a été confiée.

D'une part les *réquisitions générales* ont pour but d'obtenir des autorités militaires les moyens nécessaires au maintien de l'ordre public. Ces réquisitions sont normalement les *premières* adressées, en particulier, s'il a pu être fait des prévisions préalables à l'emploi des troupes.

D'autre part, les *réquisitions particulières* ont pour objet de confier à une troupe déterminée une mission précise et délimitée. Ces réquisitions peuvent être précédées ou non d'une réquisition générale.

L'autorité requérante peut toujours naturellement substituer une réquisition nouvelle à la réquisition primitive.

Mais comme l'autorité civile est seule juge du *moment* où la force armée doit être requise et que la mise

(13) Article 7.

en mouvement peut être assez complexe, il est de son devoir d'aviser l'autorité militaire susceptible d'être requise dès que la tranquillité publique se trouve menacée. L'autorité civile doit ainsi faire connaître les phases diverses des événements et fournir tous les éléments d'appréciation utiles pour que le secours qui sera requis puisse arriver en temps opportun.....

Ces communications purement officieuses, que l'on considère comme la troisième catégorie de réquisitions, ne doivent entraîner aucun *mouvement* de troupes. Si la réquisition intervient elle doit, en effet, se faire strictement, suivant les formes légales.

4. — *La Forme des réquisitions.*

Pour être juridiquement obligatoire la réquisition doit respecter certaines formes imposées par le décret des 26-27 juillet et 3 août 1791 - dans son article 22. Elle est, sous peine de nullité, faite par écrit (14), datée signée et rédigée, suivant une formule - qui fixée, par la loi, ne doit pas être modifiée (15).

La Commission du 6 février a pu constater de nombreuses irrégularités dans les réquisitions transmises par la Préfecture de Police à la force armée. Le colonel Nicolet dans sa déposition a rappelé les termes de ces réquisitions : « La 1ère légion mobile fournira, pour le

(14) Cf. L. du 8-10 juillet 1791 — art. 16 et 17.

(15) « République Française — Au nom du Peuple Français » Nous... (indication du nom et de la qualité de l'autorité requérante)... requérons en vertu de la loi... M... commandant etc... de prêter le secours des troupes nécessaires pour... (indiquer de façon claire et précise l'objet de la réquisition et l'étendue de la zone dans laquelle elle doit être exercée) « Et pour la garantie du dit commandant nous apposons notre signature ».

service du 6 février, 10 pelotons rendus à telle heure, à tel endroit, à la disposition de M. le commissaire un tel, tant de pelotons rendus à tel endroit à la disposition de M. le Commissaire un tel. » Le détail du service est donné tout au long. On prescrit que tel peloton sera à tel endroit. Cette procédure n'était pas conforme à la loi.

Telles sont les seules formes requises à peine de nullité de l'ordre, mais l'autorité requérante doit compléter sa réquisition par des *indications* sur la nature et l'effectif des moyens à employer et donne son *avis* personnel sur les dispositions à prendre (notamment : moment le plus favorable pour l'arrivée des troupes - mode d'accès de la troupe à ces points - conduite générale à tenir par la troupe à l'arrivée).

Dans une réquisition générale, il est fait mention des autorités civiles qualifiées pour *utiliser* les troupes sur place. Dans une réquisition particulière, cette indication est remplacée par celle des autorités civiles appelées à *coopérer avec la troupe*.

Nous reviendrons sur cette distinction de l'utilisation et de la coopération, en étudiant les modes d'emploi et l'action de la force armée, amenée à pied d'oeuvre. Ce qu'il faut souligner ici, c'est qu'au cours de l'action répressive les autorités civiles peuvent être amenées à délivrer de nouvelles réquisitions, à demander une mission de protection spéciale à certains éléments de troupes réquisitionnées - par une réquisition particulière. Ces réquisitions ultérieures devront être faites dans les mêmes formes, par une autorité compétente.

Les réquisitions générales - sauf le cas d'urgence absolue - sont adressées au Général commandant la région

ou, le cas échéant au Gouverneur Militaire; les réquisitions particulières sont adressées au commandant de la troupe intéressée. La réquisition est remise en mains propres, au représentant de l'autorité requise. Elle peut également lui être adressée sous pli postal ou par télégramme officiel.

Dans le cas où la voie télégraphique est utilisée, une confirmation écrite doit suivre par le plus prochain courrier. Mais si cette confirmation n'est pas envoyée ? Le chef militaire qui aura exécuté la réquisition au vu du télégramme officiel et avant confirmation est - aux termes de l'article 12 alinéa 3 de l'Instruction Interministérielle de 1934 - «couvert par la présente instruction qui lui tiendra lieu d'ordre écrit. »

Cette disposition est nouvelle. L'Instruction du 24 juin 1903 ne permettait l'exécution de la réquisition, adressée par la voie télégraphique qu'après réception de l'ordre écrit. Toutefois son article 8 disposait, au cas où les autorités requérante et requise possèdent un chiffre officiel pour correspondre entre elles, que « la réquisition entièrement chiffrée et transmise par télégramme officiel peut être provisoirement exécutée, sous la responsabilité de celui qui l'adresse par cette voie ».

Nous ne pensons pas que ces textes - qui possèdent au maximum un simple caractère réglementaire - aient pu modifier l'exigence législative d'un ordre écrit de réquisition. La responsabilité des chefs militaires ne nous paraît donc point dégagée. L'ordre télégraphique n'a que la valeur d'un avertissement qui permet la préparation de l'exécution demandée. Il en serait autrement de la transmission téléphotographique de la réquisition.

5. — *Les Effets des Réquisitions.*

L'ordre régulier de réquisition ne doit pas prendre l'autorité militaire au dépourvu. Nous avons vu que celle-ci est dûment informée du développement de la situation. Elle doit pendant cette période préliminaire préparer les mesures d'exécution qui sont la conséquence des communications reçues. L'autorité militaire signale également les difficultés d'ordre matériel qu'elle peut rencontrer (16).

La réquisition est exécutoire dès sa réception (17). L'autorité requise fait connaître d'urgence et par la voie la plus rapide à l'autorité requérante la date et l'heure auxquelles lui est parvenu l'ordre (18). En cas d'irrégularité de forme, l'autorité militaire notifie à l'autorité civile l'impossibilité dans laquelle elle se trouve d'obtempérer à la réquisition, qu'elle n'exécute que lorsque les irrégularités signalées sont réparées.

Si la réquisition, régulière en la forme, ne contient pas les indications complémentaires que nous avons énumérées (20) l'autorité militaire en prend acte, informe l'autorité civile pour provoquer l'envoi de ces renseignements et rend compte par la voie hiérarchique. Mais cette réquisition doit être immédiatement exécutée, par l'autorité militaire, sous sa responsabilité en s'inspirant des circonstances et du but à atteindre (21).

En tous cas, l'autorité militaire ne peut jamais discuter *l'objet* ou la teneur d'une réquisition régulière.

(16) Instruction du 13 octobre 1934 — article 5 alinéa 1er.

(17) Ibid art. 12 alinéa 1er.

(18) Ibid article 13 alinéa 1er.

(19) Ibid article 13 alinéas 2. et 3.

(20) Cf. Ibid. article 9.

(21) Ibid. article 13 alinéa 4 (Instr. 1934).

Telle est la formule des instructions (22). Elle tire son fondement de l'article 9 du Titre II de la loi des 8-10 juillet 1791 qui dispose que « dans chaque arrondissement l'officier général commandant, chargé de tenir la main à l'exécution des règlements militaires sera de plus obligé de se concerter avec les autorités civiles, à l'effet de procurer l'exécution de toutes les mesures ou précautions qu'elles auront pu prendre pour le maintien des lois, ainsi que *d'obtempérer* à leurs réquisitions, toutes les fois qu'elles seront dans les cas prévus par la loi ». L'autorité militaire doit *obtempérer*. Elle exécute et ne doit pas en *référer* à l'autorité qui lui est hiérarchiquement supérieure. Elle l'*informe* simplement de la réquisition reçue, des mesures prises ou prévues.

L'autorité militaire conserve sa pleine indépendance dans l'exécution même de la mission qui lui est confiée. C'est là un principe fondamental inscrit dans les lois de juillet et d'août 1791. Nous le retrouverons dans la section suivante, consacrée aux méthodes et moyens d'action de la force publique. Ici nous l'envisagerons sous l'angle de la mise en mouvement des forces militaires, du problème des *effectifs* à employer.

L'article 17 du titre III de la loi des 8-10 juillet 1791, décide que le commandant militaire une fois saisi de la réquisition de l'autorité civile, en vue d'une certaine mission, procède à l'exécution à sa discrétion et sous sa responsabilité, notamment en ce qui concerne le choix des troupes et des armes. Et l'article 23 de la loi du 3 août rappelle : « l'exécution des dispositions militaires appartiendra ensuite aux commandants des troupes,.... conformément à ce qui est réglé par l'article 17 du titre

(22) Article 13 alinéa dernier (Instr. 1934).

III de la loi des 8-10 juillet, sur le service des troupes dans les places et sur les rapports des pouvoirs civils et de l'autorité militaire... S'il s'agit de faire sortir les troupes du lieu où elles se trouvent la détermination du nombre est abandonnée à l'officier commandant, sous sa responsabilité. »

Rappelant ces principes (23) l'Instruction de 1934 fixe un certain nombre de directives. La fixation des effectifs à employer est une prérogative exclusive de l'autorité militaire. Elle tient compte des indications et avis de l'autorité requérante qui constituent un élément important de sa décision, mais ne sauraient l'engager, (24). D'autre part, elle tient compte des ressources dont elle peut disposer en propre dans l'étendue de son commandement et de celles qu'elle est susceptible de recevoir du ministère de la guerre. Enfin, en cas d'effectifs insuffisants, elle rend compte à l'autorité dont elle dépend hiérarchiquement en faisant connaître l'effectif des renforts nécessaires (25).

Au cours de cette période de mise en marche, l'autorité militaire et l'autorité civile doivent conserver une liaison. Elles peuvent toujours se réunir pour se concerter. Si elles ne sont pas d'accord sur le lieu de la réunion, elles se rencontrent à la mairie - si la réquisition émane d'un magistrat municipal et dans tous les autres cas, chez celui des représentants de l'une ou de l'autre autorité dont le rang est le plus élevé dans l'ordre des préséances (26).

(23) Article 14 § 1 «Tant que dure l'effet de la réquisition l'autorité militaire reste seule juge des moyens de son exécution».

(24) Ibid. article 14 alinéas 2 et 4.

(25) Ibid. article 14 alinéa 3 (Le 6 février 1934, cette indépendance de l'autorité militaire avait été complètement perdue de vue).

(26) Instruction de 1934, article 11 alinéa 3.

6. — *Conflits possibles entre plusieurs réquisitions.*

Il se peut qu'une autorité militaire déjà requise soit l'objet d'une nouvelle réquisition. Si cette nouvelle réquisition est spéciale ou particulière, ne fait que préciser ou limiter la réquisition générale, elle doit être faite par l'autorité qui a déjà signé la réquisition générale ou en cas d'urgence par son représentant chargé d'assurer le maintien de l'ordre sur le point occupé par la troupe requise (27). Et même s'il doit être satisfait sans délai à cette réquisition, on l'adresse à l'autorité la plus qualifiée pour y répondre, semble-t-il, c'est-à-dire à celle qui se trouve sur place.

L'Instruction de 1934 apporte ainsi des précisions qui permettent d'éviter des fausses manoeuvres ou des retards. Elle innove heureusement sur les textes antérieurs.

Elle s'efforce également de résoudre les cas de conflit résultant de la notification de plusieurs réquisitions. Elle décide qu'au cas où l'autorité militaire ne peut référer à la fois aux réquisitions de plusieurs autorités civiles, l'ordre dans lequel ces réquisitions sont exécutées, est un ordre hiérarchique, (28) c'est celui dans lequel l'article 2 de l'Instruction énumère les autorités civiles qui ont droit de réquisition soit après le Président de la République : 1. le Président du Sénat; 2. le Président des la Chambre; 3. les Préfets; 4. les Sous-Préfets; 5. les maires.

Mais, on peut se demander si les réquisitions ne doivent pas être exécutées dans l'ordre de leurs *dates*

(27) Ibid. article 11 alinéa 4.

(28) Instruction de 1934, article 10 alinéa 2.

et de leurs arrivées. Toutefois en cas de réquisitions simultanées l'article 17 de la loi du 3 août 1791 permet de croire (29) que l'ordre hiérarchique doit jouer.

Quant au droit de réquisition des Présidents de Chambres, il ne saurait exclure celui des autorités administratives. De même entre le président de la Chambre et du Sénat, aucune distinction ne paraît devoir être faite, au point de vue de l'exercice du droit de réquisition.

En présence des réquisitions émanant du Président du Sénat, du Président de la Chambre, du Président de la République, l'autorité militaire ne peut y satisfaire par le jeu d'une hiérarchie que la loi n'a pas prévue et qui n'aurait pour effet que de subordonner entre elles ces autorités. L'autorité militaire doit donc exécuter en même temps les réquisitions. Mais elle répartira les effectifs, dont elle peut disposer, de façon à assurer, au mieux les différentes missions pour lesquelles elle a été requise.

A ce point de vue l'article 10 alinéa 2 de l'instruction de 1934 nous paraît contraire aux principes constitutionnels.

L'instruction décide en outre qu'au cas où les autorités requérantes sont de même rang, l'autorité militaire obéit à la réquisition qui paraît présenter les plus grands caractères d'urgence. Cette disposition semble créer un privilège d'appréciation que la loi n'a certainement pas octroyé à l'autorité militaire. Il aurait mieux valu indiquer que l'autorité militaire qui a le choix des moyens d'exécution met en mouvement les effectifs nécessaires

(29) L'article 17 stipule : « Les réquisitions des juges de paix cesseront à l'instant où les procureurs syndics en auront fait et ceux-ci s'abstiendront pareillement de toute réquisition aussitôt après l'intervention des procureurs généraux syndics ».

pour effectuer la mission qui lui incombe. De ce fait elle peut n'envoyer que des effectifs plus réduits pour assurer une mission moins urgente. Mais il ne lui appartient pas de choisir entre les réquisitions qui doivent ou non être obéies.

La procédure des réquisitions est en effet d'ordre public. Son respect est commandé par de graves sanctions pénales. Il n'appartient qu'à la loi de la modifier.

7. — *La fin de la réquisition.*

La réquisition prend fin par notification adressée par écrit ou par télégramme officiel à l'autorité requise par l'autorité requérante.

Dès exécution de la levée de réquisition, le commandant des troupes accuse réception à l'autorité requérante et informe ses chefs hiérarchiques (30). Cette procédure de levée de réquisition n'est prévue expressément par aucun texte législatif. Elle est conforme à la règle de l'acte contraire. Ordonnée par écrit la réquisition doit l'être dans la même forme. Elle est implicitement prévue par l'article 17 in fine de la loi du 10 juillet 1791 qui invite l'autorité militaire à ne faire cesser son concours que sur «*notification*».

§ 3. — *Les sanctions des infractions aux règles sur la mise en mouvement de la force publique.*

L'application stricte des règles protectrices relatives à la mise en mouvement de la force publique est assurée par un ensemble de sanctions pénales qui viendront frapper d'une part, les autorités civiles qui auront commis un abus de pouvoir, soit en commandant la force

(30) Art. 16 de l'Instruction interministérielle de 1934.

publique, soit dans l'exercice du droit de réquisition, et d'autre part, les autorités militaires qui s'abstiendraient de déférer à une réquisition légale.

A. — Infractions commises par les autorités civiles.

Les autorités civiles peuvent adresser un ordre illégal ou une réquisition illégale; ils ne seront point exécutés ou bien au contraire, ils seront suivis d'effet. Bien plus dans l'exécution de l'ordre ou de la réquisition, des crimes ou délits pourront être commis. La loi pénale a prévu ces trois hypothèses.

Si l'ordre ou la réquisition illégale n'ont pas été suivis d'effet, l'article 188 du Code sanctionne l'abus d'autorité de la peine criminelle de la réclusion (31). *Si la réquisition a été exécutée*, le maximum de la réclusion est applicable (32). Il suffit, au sens de la loi, que la force publique ait été réunie et non que l'objet de la réquisition ait été réalisé.

On voit que la mise en mouvement de la force publique *par une réquisition illégale* est sévèrement punie. Il faut seulement que l'ordre ou la réquisition émane d'un fonctionnaire public, agent ou préposé du gouvernement, et qu'il ait pour objet l'emploi de la force publique pour arrêter l'exécution d'une loi, la perception d'une contravention légale, l'exécution d'une ordonnance de justice ou de tout ordre d'une autorité agissant dans le cercle de ses attributions.

Enfin *si l'ordre ou la réquisition ont été suivis de*

(31) Le code pénal de 1791 appliquait une peine de 6 années de détention. - 2^e partie tit. I Sect. V.

(32) Art. 189 du Code pénal.

crimes passibles de peines plus fortes que la réclusion, l'auteur de l'ordre ou de la réquisition est réputé complice, sauf si ces crimes n'étaient pas la conséquence de l'ordre (art. 191 du C.P.).

Si le fonctionnaire n'agit que de l'ordre de son supérieur, et à condition que cet ordre ait été donné par celui-ci pour des *objets de son ressort*, et sur lesquels il leur était dû *obéissance hiérarchique*, seul le supérieur sera passible des peines portées aux articles 188 et 189. On a quelquefois proposé que l'ordre du supérieur couvre toujours le subordonné. Nous croyons au contraire que l'article 190 n'est incompatible, ni avec la discipline militaire, ni avec la discipline civile.

Il n'est pas inutile de souligner que ces dispositions paraissent n'avoir jamais été appliquées. Comme le dit le professeur Garçon, dans son code pénal annoté : « Les habitudes de discipline des fonctionnaires français les ont préservés des abus d'autorité, contre la charge publique, prévue par ces dispositions ».

B. — Infractions commises par les autorités militaires.

Il en est de même de l'application de l'article 234 du Code pénal relatif au refus d'un service dû légalement. L'article 234 punit d'un emprisonnement de un à trois mois « tout commandant, officier ou sous-officier de la force publique qui, après en avoir été légalement requis par l'autorité civile, aura refusé de faire agir la force à ses ordres..... »

Trois éléments sont constitutifs du délit : la qualité de celui qui reçoit la réquisition — la légalité de la réquisition — le refus de faire agir la force publique.

Nous voyons ainsi que seules les autorités militaires

sont visées par la loi pénale. Sans doute les fonctionnaires de la force publique civile pourraient se refuser à agir. Dans ce cas les sanctions *disciplinaires* joueront.

L'élément essentiel de l'infraction est le refus d'obtempérer à la réquisition. Ce refus pourrait s'accompagner de délits ou de crimes plus graves contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat.

La jurisprudence n'offre que peu d'exemples d'application de l'art. 234 du Code pénal. Au début du présent siècle quelques officiers ont refusé de déférer aux réquisitions à l'occasion de troubles suscités par l'application des lois sur les congrégations religieuses et la séparation des Eglises et de l'Etat (33).

SECTION II. — L'ACTION DE LA FORCE PUBLIQUE.

La force publique doit faire face aux manifestants, les surveiller, les contenir, peut-être les disperser. Quels sont les procédés qu'elle pourra légitimement employer? La loi et les règlements ont fixé les principes directeurs de cette action coercitive de police. Nous les avons énoncés (Cf. supra p. 35) : résistance opposée aux injonctions de l'autorité légitime — péril imminent ou texte législatif autorisant la coercition — coercition limitée aux mesures exigées pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Ces directives ne sont pas particulières à la répression des attroupements. Elles dominent toute procédure administrative d'action d'office, toutes les exécutions forcées par la voie administrative (34).

Quand les éléments de la force publique sont en

(34) V. C. d'E. 2 déc. 1902. Sté Immobilière St Just. S 1904-3-17 note Cf. Gaz. Trib. 20-28-30 mars 1906.

(34) V. c.d.e. 2 déc. Sté Immobilière St Just. S 1904 3-17 note Hauriou.

contact avec un attroupement illicite tel que nous l'avons défini (35), la première mesure à prendre est d'inviter la foule à se disperser d'elle-même «Circulez !» L'injonction se répète à une cadence de plus en plus rapide et plus hachée, si elle est vaine elle se ponctue facilement de bourrades, voir de coups de matraques, de coups de pied. La police s'insère entre les manifestants pour les diviser, les isoler et les mieux disperser.

Mais cette action même ne saurait être arbitraire. La dispersion par la force — sans emploi des armes, d'un attroupement illégal ne peut légalement intervenir qu'en cas de nécessité : l'attroupement obstrue un passage qui doit être emprunté — il se dirige vers des endroits interdits, menaçant des édifices, sièges des pouvoirs publics — il se heurte, sans usage des armes blanches ou à feu, aux agents de la force publique. De même l'emploi des armes à feu ne peut légalement intervenir contre un attroupement purement passif — même après strict respect des formalités de dispersion par les armes.

L'exécution forcée ne doit jamais en effet être employée d'une façon aveugle — comme une sorte d'épreuve de force avec des brutalités inutiles. Elle doit avoir un but légal.

Cette réserve fondamentale ne doit jamais être perdue de vue, qu'il s'agisse de l'emploi des forces civiles ou des forces militaires.

§ 1. — *Action des Forces civiles.*

Les sergents de ville — préposés notamment à Paris

(35) Chap. 1 Supra p. 87.

et dans les grandes villes — les uns à la circulation, les autres à la surveillance — cyclistes ou motocyclistes, brigades centrales — agissent sur les attroupements d'abord de la voix et du geste. Si nécessaire, ils auront à passer à l'action. La technique de la dispersion est d'abord celle d'un refoulement, par un mouvement continu d'une chaîne d'hommes sur un ou plusieurs rangs puis, en cas de résistance, celle d'un combat sans armes — sauf le bâton blanc qui sert de matraque, la bicyclette jetée dans les jambes, — ou par charges successives.

On utilise à l'occasion le jet de lance d'eau.

Des événements récents ont montré tragiquement toute l'insuffisance de cette technique primitive. Il manque un règlement du service en cas d'attroupements et de manifestations dans la rue, qui inspirerait la tactique des chefs de la police et l'instruction des agents.

La commission du 6 février a pu constater par exemple que l'emploi de *charges successives* fatiguait exagérément le service d'ordre en surexcitant les manifestants et désorganisait la protection des passages gardés et interdits. Elle a condamné également l'emploi de voitures, d'autocars de police pour disperser les manifestants. Elle considère qu'il y a provocation, danger ou brutalité inutile à lancer des cars sur la foule. «Les agents qui sautaient de ces cars pour charger immédiatement l'attroupement qu'ils avaient atteint commettaient une faute grave en négligeant toute injonction ou avertissement préalable» (36).

A plus forte raison est-il inadmissible de frapper des manifestants à terre. Les forces de police ne doivent ri-

(36) Rapport Général de Marc Rucart Doc. No 3388 - annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1934.

poster à la foule que par une action réglementaire. Ainsi lors des journées du 6 février 1934 le rejet, sur les manifestants de projectiles lancés contre le service d'ordre a pu «estomper chez les manifestants le caractère de gravité de leur attitude». Cette constatation est assez exacte au point de vue psychologique.

Les agents de police sont en général armés d'un revolver pour assurer exclusivement leur protection individuelle. A Paris, notamment, ils disposent d'un revolver du calibre de 7mm 65; avant la guerre ils avaient une baïonnette d'un modèle rendu désuet par l'apparition de la baïonnette triangulaire du fusil modèle 1886 (Lebel). Cette arme était assez irrévérencieusement mais non sans exactitude connue sous le nom de coupe-choux. C'est un problème juridique délicat que de déterminer, dans quelle mesure, lors de manifestations dans la rue, d'attroupements, la force civile peut tirer sur la foule. Sans doute *en cas de légitime défense* l'usage du revolver s'impose. Mais par contre on peut se demander si la loi autorise la force publique *civile* à faire usage — collectivement et au commandement — des armes à feu dont elle dispose pour disperser un attroupement après sommation. La législation des sommations semble en effet s'appliquer exclusivement à la force *armée*. Elle implique l'emploi d'un tambour ou d'une trompe (clairon ou trompette) dont la force civile n'est pas munie normalement. Les circonstances historiques dans lesquelles les lois de 1791, de 1831 et de 1848 ont été votées montrent que ces textes envisagent l'action d'une force armée sur la réquisition d'une autorité civile. Aussi l'article 29 de la loi du 3 août 1791 prévoit que, si « aucun officier civil ne se présente pour faire les sommations le commandant soit des troupes de ligne, soit de la gar-

de nationale sera tenu d'avertir.....». Aucune allusion n'est faite à des forces civiles.

Si les forces civiles de police ne sont dotées ni de tambour, ni de clairon, elles ne possèdent pas non plus un armement *réglementaire*. Elles sont, en fait, mal préparées à la dispersion des attroupements, par la force des armes, après sommation. Dès que la manifestation dépasse en effet une certaine ampleur, qu'elle prend des allures d'émeute, quand les manifestants ont un objectif précis qu'il faut leur interdire, la force civile ne peut plus suffire à la tâche.

L'enquête sur les événements du 6 février 1934, les troubles de Clichy de mars 1937 semblent bien marquer que la force civile n'a pas la discipline militaire nécessaire, l'entraînement suffisant, qui lui permettraient de n'employer la force des armes qu'en cas de strict besoin. On ne peut d'ailleurs lui en faire grief. Car elle n'est pas préposée à cette difficile mission, alors qu'au contraire les éléments spécialisés de la force armée le sont (37).

On peut toutefois pour décider que la force publique civile peut repousser, après le protocole de sommation, les manifestants par la force des armes, invoquer l'article 25 de la loi du 3 août 1791. L'article 25 dispose en effet que « les dépositaires des forces publiques..... ne pourront déployer la force des armes que dans trois cas..... » Cette expression de « dépositaires des forces publiques » peut englober les agents de police. Dans la pratique l'usage des armes, après les sommations légales, n'intervient qu'au cas où la police et la force armée collaborent ensemble au maintien de l'ordre. Nous nous

(37) Conclusion de la commission du 6 février *précitées*, p. 98.
« La Préfecture de Police organisée pour des services d'ordre ordinaires ne l'était pas pour la répression d'émeutes ».

proposons donc d'examiner les conditions dans lesquelles l'emploi des armes est possible en étudiant l'action de la force armée proprement dite.

Cependant, on annonce à Paris qu'un plan de réorganisation de la police est à l'étude qui s'inspire des idées suivantes :

Par un encadrement renforcé, rendre plus efficace l'action des effectifs; soutenir cette action par des moyens matériels bénéficiant des progrès de la technique moderne,

Dans le premier ordre d'idées on prévoit dans chaque arrondissement, le renforcement d'un *élément spécialisé*, collaborant, en temps normal, à l'ordre de la rue, mais pouvant sans inconvénient pour celui-ci, être rapidement réuni, en cas de besoin exceptionnel et transporté, cadres compris, par un *matériel approprié* en vue d'une intervention urgente.

On a décidé, d'autre part, que les effectifs des compagnies de la Cité seront également aménagés de façon telle que, tout en effectuant normalement leurs services spéciaux de surveillance aux champs de courses, salles de spectacles, réunions de sport, etc..... ils puissent constituer cependant, en tout temps, de jour et de nuit, un élément de réserve central suffisamment important et d'une *extrême mobilité*.

Enfin, une révision sévère des attributions des *commissaires chefs d'arrondissement* laisseront ceux-ci désormais consacrée exclusivement à un rôle *actif de commandement*, dans lequel ils seront assistés par les officiers de paix récemment créés. Pour participer aux services d'ordre plus importants et pour renforcer les services armés de la banlieue, il est prévu un renforcement du cadre moyen (inspecteurs principaux et ins-

pecteurs principaux adjoints) et la création de dix fonctionnaires supérieurs nouveaux : « commissaires spéciaux mobiles » qui appuieront, suivant les besoins, l'action des commissaires de la banlieue ou des arrondissements de Paris.

L'ensemble de ces effectifs, des arrondissements de Paris, des compagnies de la Cité et des inspecteurs de banlieue, recevra d'abord une préparation générale par instructions, conférences et exercices, puis *des instructions réglementaires*.

Enfin, pour utiliser au mieux les cadres et les effectifs ainsi adaptés aux besoins actuels, il sera créé, à la direction générale de la police municipale, un *organisme d'état-major* chargé, sous l'autorité des directeurs de la préparation et de la vérification de tous les services, en même temps que de l'élaboration et de la mise à jour continuelle *des instructions réglementaires*.

Des moyens matériels modernes seront mis à la disposition des effectifs. A cet effet, et sans négliger la valeur d'un matériel déjà existant et en bon état, après certaines transformations récentes, on mettra en service un matériel léger, rapide, et d'un maniement plus souple.

D'autre part, les véhicules utilisés actuellement par police-secours seront remplacés par d'autres plus confortables et pouvant servir au transport des malades et des blessés. Les déplacements de police de quelque importance seront toujours accompagnés d'un matériel pouvant soutenir effectivement leur action pour ne l'utilisation de projecteurs, postes de radio, bombes lacrymogènes, à l'emploi des armes.

Certaines adaptations générales seront étudiées pour

crymogènes et fumigènes, réseaux de fils de fer Brun, etc.....

En plus des aménagements d'armement collectif, certaines améliorations ont été prévues dans l'armement individuel. Le port du casque est rendu obligatoire dans tous les services d'ordre d'une certaine importance.

On espère ainsi que la police parisienne, mieux encadrée, pourvue du complément de matériel indispensable, sera en mesure de répondre à tous les besoins.

Si ce projet de réforme était réalisé, les unités de la force civile seraient préparées, au moins à Paris, d'une façon systématique à la répression des attroupement, comme le sont actuellement la garde mobile et la gendarmerie.

§ 2. — Action de la Force armée.

Supposons que l'autorité civile a requis les autorités militaires conformément à la procédure que nous avons exposée au chapitre précédent. L'autorité militaire se met en mouvement et va remplir sa mission. Le principe essentiel qu'il faut rappeler ici, parce qu'il a été perdu de vue, notamment à Paris et dans le Département de la Seine, c'est *l'indépendance d'action*. « *L'exécution des dispositions militaires appartiendra au commandant des troupes* » dispose la loi du 3 août 1791; et celle du 10 juillet : « *L'exécution de ces réquisitions... et tous autres modes d'exécution seront laissés à la discrétion du commandant militaire qui en sera responsable jusqu'à ce qu'il lui ait été notifié par les officiers civils que ses soins ne sont plus nécessaires ou qu'ils doivent prendre une autre direction* ». Le décret du 20 mai 1903 sur l'organisation de la gendarmerie dispose également dans

dans son article 22 : « Lorsque les autorités administratives ont adressé leurs réquisitions aux commandants de la gendarmerie, conformément à la loi, *elles ne peuvent s'immiscer en aucune manière dans les opérations militaires ordonnées par ces officiers* pour l'exécution des dites réquisitions. Les commandants de la force publique sont dès lors seuls chargés de la responsabilité des mesures qu'ils ont cru devoir prendre et l'autorité civile qui a requis ne peut exiger d'eux que le rapport de ce qui aura été fait en conséquence de sa réquisition. » Cependant l'intervention des autorités civiles est indispensable dans le cas où l'usage de la force des armes s'impose. Nous envisagerons successivement l'indépendance des autorités militaires dans l'exécution de leur missions, et les règles particulières en vigueur en cas d'emploi des armes.

A. — *L'indépendance dans l'exécution.*

Liaison — Dès que l'autorité militaire a été saisie, d'abord officieusement, de la situation, puis officiellement par l'ordre de réquisition qui déclenche son action, elle a préparé, puis exécuté la mise en route des effectifs qu'elle destine au maintien de l'ordre.

Mais, nous l'avons souligné également, l'exécution indépendante qui appartient à l'autorité militaire ne doit exclure à aucun moment le contact avec l'autorité civile. Cette nécessité de la *liaison* n'est pas à démontrer. Elle seule permet d'adapter les effectifs et l'action de la force armée aux exigences de la situation, de modifier à tout moment la portée de la réquisition, la mission qu'elle ordonne. Elle seule permet de renseigner les autorités militaires sur l'état d'esprit de la population, sur les mouvements collectifs, psychologiques... L'absence

d'une telle liaison a fâcheusement retenti sur l'action du service d'ordre le 6 février 1934. On peut donc s'étonner que la Commission interministérielle qui, sous la haute direction du général Prételat, a préparé l'Instruction de 1934, n'ait pas prévu pratiquement l'organisation de cette liaison. Sans doute l'Instruction souligne, dès son article 1er « *Le concours absolu et continu* que doivent se prêter l'autorité civile et l'autorité militaire est la condition indispensable à la bonne exécution des réquisitions ». Elle prévoit sans doute « le lieu de réunion si les autorités civiles et militaires jugent à propos de se réunir pour se concerter » (38). Elle commande enfin à l'autorité militaire de se maintenir en *liaison* au cours de la période d'exécution, avec l'autorité civile, et de la consulter, à moins de cas de force majeure, sur la convenance et l'opportunité des moyens d'action qu'elle se propose de mettre en œuvre (39). Mais elle *n'organise pas cette liaison*.

L'exécution de ces directives doit se traduire par une liaison permanente entre les autorités militaire et civile et spécialement, en cas de trouble d'une certaine importance, par la désignation d'un officier de liaison.

Il semble précisément qu'à la veille du 6 février 1934, cette nécessité a été quelque peu perdue de vue. Dans un rapport présenté au nom de la sous-commission, M. le Député de Nadaillac exposait : « Cette liaison n'a pas « été demandée par le Préfet et aucune conférence ne « semble avoir réuni les chefs militaires et civils..... Quels

(38) Art. 6.

(39) Art. 15. - alinéa 1er - cf. alinéa 4 : « Les représentants des autorités civiles et militaires, sur l'initiative de l'un d'eux, ont toujours la faculté de se réunir pour délibérer sur les difficultés qui peuvent se présenter en cours d'exécution. »

« ont été les contacts entre les différents échelons de
« l'autorité civile, depuis le Président du Conseil jus-
« qu'aux commissaires de police en vue de prévoir et de
« discuter les mesures nécessaires ? Nous avons sur ce
« point demandé des précisions... mais il semble certain
« que s'il y a eu contact tout s'est passé en conversations
« sans résumé écrit » (40).

1. — *Au point de vue des moyens d'action.*

La force armée requise peut être appelée à assurer un service d'ordre suivant un plan de protection préparé à l'avance. Ces plans correspondent soit à des troubles généralisés, soit à certaines éventualités particulières. Ils sont établis dans chaque région militaire, en collaboration entre les autorités civiles et militaires. Ces plans ont pour objet de prévoir les points à garder, les effectifs à y consacrer, les troupes à réserver. Ils facilitent ainsi la participation rapide de l'armée au maintien de l'ordre.

Ces plans sont complétés par des instructions particulières à chaque garnison, établies également en collaboration, sur l'ordre des commandants de régions.

La mise en application de ces plans (41) est déclen-

(40) Procès-verbaux de la Commission du 6 févr. 1934. Vol. I p. 485. Cf. extrait du rapport de M. Louvel, Inspecteurs Général des services administratifs en date du 28 février 1934 : « Il ne me semble pas que les chefs militaires aient été appelés en conférence par les autorités civiles qui devaient requérir la force armée. » p. 487.

(41) Ces plans qui existent depuis longtemps sont rigoureusement secrets. Cf. réponse du Maréchal Pétain au Président de la commission du 6 février «... Vous m'avez demandé... de vous faire tenir un plan des mesures de protection du secteur des ministères et de la Chambre des Députés, qui avait été autrefois préparé par mes soins, il y a trente ans de cela. Il n'a pas été trouvé trace dans les archives de la Guerre et il n'a plus

chée par la réquisition qui indique toutes les modalités d'exécution (plan à appliquer, application totale ou partielle, exceptions à prévoir, dispositions complémentaires) (art. 17 de l'Instruction de 1934).

Si la réquisition ne met en jeu aucun de ces plans, l'autorité militaire reste juge des moyens d'action nécessaires au maintien de l'ordre. Ces moyens d'action doivent être subordonnés à l'état d'esprit des populations et à différentes autres considérations — nature de la manifestation — participants (anciens combattants, femmes). A cet égard, l'autorité civile intervient pour conseiller utilement le commandement militaire. Le témoignage d'un officier de la garde mobile, M. Desprez, chef d'escadron de la 1^{re} Région, montre fort bien comment dans la pratique cette prise du dispositif doit se produire : « En province, comment cela se passe-t-il ? Le préfet nous requiert. Le préfet, ou son bras droit le sous-préfet, nous donne les missions. Nous prenons les renseignements auprès des commissaires spéciaux de la gendarmerie départementale, et, avec ces données, nous conservons toujours nos troupes entre les mains. Nous divisons les villes ou localités, en secteurs, chacune étant commandée par un capitaine ayant sous ses ordres des officiers commandant chacun un peloton » (42).

Un peu plus loin il ajoute : « J'ai dit à mes hommes : soyez un mur qui barre ou un mur qui enfonce suivant que votre mission sera d'établir un barrage ou de disperser la foule ».

A Paris, ces dispositions avaient été perdues de vue,

d'ailleurs aucune valeur. En ce qui concerne le plan de protection actuel, étant donné son caractère extrêmement secret, il m'est impossible de vous en donner communication ».

(42) P. V. précitées p. 526.

comme les événements du 6 février l'ont révélé si tragiquement (43).

La Préfecture de Police considérait les unités de la Garde mobile, affectées au service d'ordre, comme des gardiens de paix supplémentaires et les utilisait comme tels.

L'article 22 de l'instruction de 1934 formule les directives qui doivent guider les autorités militaires dans leur mission d'exécution : respecter exactement le mandat que les troupes requises ont reçu - éviter autant que possible tout contact des troupes avec la population - s'efforcer de ne pas placer de faibles effectifs en face de rassemblements importants.

D'autre part, s'il s'agit de troupes de ligne et si un conflit est à prévoir, des militaires de la gendarmerie ou des agents de la force publique doivent les accompagner pour procéder aux arrestations qui seraient nécessaires.

Enfin, il faut souligner que s'il y a lieu de «disperser» de force l'attroupement et si une «nécessité absolue» exige à côté de la police, de la gendarmerie et de la garde, l'emploi des troupes de ligne, seules parmi celles-ci les troupes *à cheval* peuvent intervenir contre la foule (art. 26 alinéa 2 - Instruction de 1934). Cependant en Algérie la dispersion des attroupements peut être confiée exceptionnellement aux troupes de ligne à pied. Mais dans ce cas ces troupes ne devront jamais faire usage du feu - après sommations - mais seulement dans les 2 cas de légitime défense définis par l'article 25 de la loi du 3 août 1791 (44).

(43) cf. déposition des Colonels Simon, Gibaux et surtout Nicolet, P. V. précités.

2° *Au point de vue de la constitution des troupes.*

Les errements dont nous venons de parler se manifestent spécialement en ce qui concerne la constitution des troupes employées.

On constatait, au moins à Paris, que les unités constituées étaient fractionnées en petits groupes. Dans le rapport que nous avons déjà cité, M. de Nadaillac constate que « le mélange des unités » semble recherché systématiquement. L'article 19 de l'Instruction de 1934 a rappelé que les troupes doivent être employées en unité constituées de l'effectif minimum d'une section, ou d'un peloton pour les armes montées. Cependant, dans les limites du département de la Seine, les gendarmes, seulement, peuvent être utilisés, sous l'ordre de l'autorité civile qui en assume la responsabilité par *fractions* aussi réduites qu'il est nécessaire.

3° *Au point de vue du commandement.*

Ces unités doivent être commandées militairement et autant que possible par un officier dont l'instruction de 1934 rappelle les qualités qu'il doit posséder. Il doit « aux qualités d'énergie et de sang froid indispensables » au commandement d'une troupe dans ces circonstances délicates, joindre le tact nécessaire dans les rapports avec l'autorité civile; il doit veiller avec soin à « ce qu'il ne soit porté aucune atteinte à la dignité en même temps qu'au prestige de la force armée. »

Quant aux unités fractionnées, quel qu'en soit l'effectif, elles doivent toujours avoir un chef, à défaut de

(44) P.V. précités p. 526. Instr. du 12 oct. 1934, modif. du 5 juillet 1935, J.O. 25 juillet 1935.

gradé ce sera le gendarme ou le garde le plus ancien.

Il faut marquer l'importance de ces dispositions ; car la question du commandement a été vivement commentée par les officiers appelés à témoigner devant la commission du 6 février. A Paris, les unités de la force armée se trouvaient placées sous le commandement de commissaires, ou même d'inspecteurs principaux. Les officiers n'avaient plus qu'un rôle de surveillants et d'exécutants.

« A Paris, a déclaré le commandant Desprez (45), on nous prend nos hommes par pelotons quelquefois ou par demi-pelotons. Quoique commandants, nous n'avons guère qu'un rôle de surveillance nous n'avons pas un commandement effectif ».

Le Colonel Simon, commandant de la 1ère légion de Gendarmerie, rappelant ses souvenirs de la soirée rapporte :

« Les commissaires de police qui étaient là disposaient
« des troupes présentes en même temps que de leurs
« agents. Ils criaient en avant et les hommes allaient en
« avantce qu'il y avait de malheureux, c'était de voir
« ces gens - je ne parle pas des miens, ils étaient enca-
« drés (les gendarmes) mais les gardes mobiles -
« commandés par un brigadier de police..... qui comman-
« dait ces militaires de carrière, leur disant « En avant !
« A droite ! En avant ! » (46).

Il rappela également à la Commission une anecdote significative :

« Le 9 Septembre 1928, il y a eu une journée rouge à St-Denis.

(45) P. V. précités p. 526.

(46) P.V. précités. P. 1864-1869.

« On a fait venir 50 pelotons, que l'on a placés sous
 « mon commandement, à Paris. J'avais l'habitude de
 « Paris et de la Police. J'ai donné des ordres à mes offi-
 « ciers pour qu'ils n'exécutent que ce que je prescrirais.
 « Une conférence s'est tenue à la Préfecture de police, ré-
 « unissant le préfet, M. Chiappe, M. Guichard et M. Rin-
 « gel, alors sous-directeur, je crois. On m'a dit : « Vous
 « donnerez deux pelotons à X...; un peloton à Y...,
 « etc..... J'ai répondu : M. le Préfet, je regrette beau-
 « coup, je ne donnerai aucun peloton. Ils sont à ma dis-
 « position. Vous, autorité civile, vous me donnerez une
 « réquisition. Mes hommes ne marcheront qu'avec leurs
 « officiers. J'ai donné des ordres en ce sens en ajoutant :
 « Je ne veux pas que vos commissaires commandent nos
 « hommes; mes officiers ont seul qualité pour le faire.
 « Il s'est produit un peu de nervosité, on m'a dit : Nous
 « verrons. Le lendemain quand je suis revenu, on m'a
 « demandé si j'étais toujours dans les mêmes disposi-
 « tions ? J'ai répondu oui, en indiquant que c'était le ré-
 « glement. Ce n'était pas pour refuser de marcher avec
 « le préfet, car je l'ai fait de nombreuses fois. Mais je
 « voulais éviter que mes hommes soient mélangés avec
 « les agents. Si l'on reste chacun de son côté, on sait
 « celui qui fait mal et celui qui fait bien. Le lendemain,
 « voici comment s'est réglée la question. On m'a dit :
 « Vous prendrez, avec vos 50 pelotons, la direction du
 « service d'ordre à Saint-Denis, de 6 heures à 15 heu-
 « res. Nous vous relèverons à ce moment avec des agents.
 « J'ai demandé alors quels étaient les emplacements à
 « occuper, afin que l'on nous remplace aux mêmes en-
 « droits. A Saint-Denis, j'ai demandé au capitaine de
 « gendarmerie de me signaler les points sensibles, afin

« que j'organise mon service. Nous étions à nos postes, « le dimanche matin à 6 heures. A 15 heures nous n'avions eu à refouler aucun manifestant; aucune réunion n'avait eu lieu; aucun cri, aucune insulte n'avaient été proférés. »

Le Colonel Nicolet souligna que la Commission interministérielle - chargée de préparer la nouvelle instruction sur la participation de l'armée au maintien de l'ordre public - s'était préoccupée de cette question :

« Nous avons regretté que nos hommes échappent « souvent au commandement de leurs supérieurs directs.

« Lorsque la Garde mobile intervient en province, « elle est sous le commandement direct de ses officiers « et il n'y a aucun incident.

« A Paris c'est un peu spécial. La responsabilité appartient comme partout à l'autorité civile, mais les « officiers de paix et leurs sous-ordres, disposent un « peu à leur gré de la mobile. C'est ce qui est arrivé place de la Concorde.

« Le commandant Desprez a vu le peloton 224 rentrer étrillé, éreinté après une charge, laissé par un inspecteur principal et deux minutes après, un autre « inspecteur principal reprenait le peloton et l'envoyait « vers l'Hôtel Crillon.....

« Dorénavant, le fait ne se reproduira plus. On s'adressera aux officiers présents qui commanderont leurs « hommes. »

— M. le Président. — « Vous demandez l'entente entre les autorités civiles et militaires. »

— M. Nicolet. — « C'est souhaitable ».

— M. le Président. — « C'est utile pour l'avenir. Il « faut qu'on sache ce que l'expérience a reconnu comme « nécessaire. »

— M. Nicolet. — « Je ne veux pas faire la moindre critique de ce qui a été fait. La Préfecture de Police est « seule complètement informée pour régler le service « d'ordre. »

« Si on m'avait demandé mon avis, en ce qui concerne le 6 février, j'aurais exprimé le désir de voir employer mes cavaliers à cheval et pas à pied. »

Ainsi le détour de la discussion nous ramène au point central : nécessité de la liaison, de la coordination.

Autorités militaire et civile doivent se concerter — comme l'exige la loi du 10 juillet 1791.

4° *Au point de vue de l'armement.*

Les mêmes errements se sont produits en ce qui concerne l'armement. La Préfecture de Police décidait de l'armement des unités de la force armée requise. Elle demandait notamment que les militaires n'aient ni le fusil, ni le mousqueton. Elle soutient, en effet, que le mousqueton est une gêne pour les déplacements rapides : courses, charges, et les arrestations. L'autorité militaire s'est élevée au contraire contre l'emploi, devenu habituel de la garde, sans mousqueton. Cette arme permet de mieux résister à la pression de la foule (47) et en même temps ne permet pas un tir individuel sans commandement. La déposition du commandant Desprez n'est pas sans intérêt sur ce point :

« Je crois, Messieurs, qu'il y a là — je vais vous prononcer un mot un peu dur — *une spoliation des instructions et des lois. Je crois que l'autorité civile doit donner des indications, mais non pas imposer l'armement.*

(47) L'instruction confidentielle sur le maintien de l'ordre contient des passages détaillés sur l'emploi du mousqueton : « Les gar-

Je vous prie de ne conserver cela que comme éclaircissement et non pas d'en faire état; je n'ai pas voix au chapitre.

Cependant, mon impression personnelle - et je le répète, c'est l'impression d'une personne qui possède pas mal d'expérience, je le dis sans faux orgueil, comme sans fausse modestie - est que c'est le mousqueton qui doit être pris dans tous les services d'ordre.

Le mousqueton permet une reprise en main des hommes. Cette arme, ou le fusil, conserve à l'homme sa tenue militaire, je vais même dire son âme militaire, sans du reste insister.

Le pistolet, au contraire, est une arme que, si vous voulez, je qualifierai d'individuelle. On la sort, on tire, on la remet en place; pour peu qu'on soit dans l'ombre ou éloigné du chef, celui-ci n'a rien vu.

Avec le mousqueton, c'est autre chose. De plus, cette arme peut servir à faire reculer les manifestants rien qu'en montrant la crosse ou en la tapant sur le sol.

Avec le pistolet, Je n'insiste pas.

De plus, l'homme armé du mousqueton sent son arme entre ses mains; il a confiance. Et peut être ces paniques, dont nous parlions tout à l'heure, n'auraient-elles pas eu lieu si les officiers avaient pu avoir une reprise en mains de leurs hommes et si ceux-ci avaient eu plus de confiance.

J'ai eu cette impression d'autant plus grande, qu'un peu après la panique, pour reprendre mes hommes en

des soulèvent légèrement le mousqueton et le laissent retomber à terre, ou bien tiennent le mousqueton horizontalement à hauteur de la poitrine, la main droite à la poignée, la main gauche à la grenadière, la cuisse en avant et avancent en repoussant la foule avec leur arme. »

main, j'ai fait placer un peloton à droite, un autre à gauche, en faisant mettre un homme à genoux et un homme debout, pistolet en l'air. Je suis resté devant ma troupe, avec un capitaine. Il ne m'ont donc pas tiré dessus ! Ils n'ont pas fait usage de leurs armes.

Quand j'ai pensé que les hommes étaient un peu repris — après un temps infiniment court — j'ai fait remettre les pistolets et relever les hommes.

Mais j'avoue que cette façon de procéder ne vaut pas un maniement d'armes.

Si j'avais pu faire mettre une ou deux fois à ces hommes l'arme sur l'épaule, ils se seraient senti plus en rangs plus à leur chef ».

Le Colonel Simon a déposé dans le même sens. Pour lui, le pistolet est plus dangereux que le mousqueton ; dès que les hommes ont été frappés, leur main se porte instinctivement au pistolet. « Un coup part, on ne sait qui a tiré, avec le mousqueton au contraire..... » Le Colonel Gibaux de la Garde Républicaine s'exprima dans les termes suivants : « En ce qui concerne l'armement, je suis les indications qui me sont données par le Directeur de la Police municipale. »

« Je lui ai fait remarquer en diverses circonstances, que, à mon avis, il valait mieux suivre le règlement, en emportant le fusil. Mais comme la Police municipale a des renseignements que je ne possède pas, que je ne peux pas discuter l'opportunité des mesures prises, je n'ai pas passé outre. J'ai suivi les indications qui me sont données et d'après lesquelles, d'une façon générale, les services sont faits avec le pistolet, sans fusil.

M. Guichard, avec qui j'ai parlé longuement de cette question, me dit toujours que les gardes sont gênés par le fusil quand on les emploie comme renforts des gar-

diens de la paix, pour opérer une arrestation, pour exécuter divers mouvements, quand ce ne sont pas des sections encadrées.

Néanmoins, je crois que si mes gardes avaient eu leur fusil, ils n'auraient pas tiré, parce que, dans la situation où ils se sont trouvés, mêlés aux agents, bousculés, le geste de saisir son pistolet, de le sortir de l'étui, en cas de danger, est instinctif, tandis que, quand on tient un fusil à la main, par habitude, on attend un commandement. »

Et le Colonel Simon exprima un avis identique (48).

L'article 21 de l'Instruction de 1934 relatif à l'armement dispose que les troupes employées au maintien de l'ordre sont dotées de leur *armement individuel* : c'est-à-dire en tout cas, mousqueton ou fusil. Une exception est prévue : « l'autorité militaire peut modifier l'armement individuel des troupes, par exemple en cas de travaux à exécuter. » On voit que l'autorité militaire est seule juge. Les troupes peuvent également être pourvues d'engins spéciaux (par exemple gaz lacrymogènes, etc....) et de moyens de défense passifs tels que réseaux de fil de fer à pose rapide, chevaux de frise, destinés à maintenir l'ordre sans effusion de sang. C'est l'autorité *requise* qui décide de prendre ces engins ou moyens de défense passifs.

Au contraire, l'armement collectif - fusils-mitrailleurs, mitrailleuses, engins, grenades explosives, canons - est strictement exclu.

Il peut cependant être employé après autorisation

(48) « J'aurais également demandé que les hommes fussent munis de leur mousqueton. Je suis partisan du mousqueton. M. Guichard n'en veut pas. On s'en sert pour repousser les manifestants. On peut blesser un orteil, mais ce n'est pas mortel. »

du *ministre de la guerre*. Il en est de même des chars d'assaut, des auto-mitrailleuses et des avions. Exceptionnellement en Algérie, à la demande du gouverneur général, et au moment du besoin, les unités peuvent être dotées de leur armement collectif. Ces troupes sont dites de « réserves générales » et elles ont la constitution, l'armement et la dotation en munitions fixés pour la métropole. (49).

Quant aux munitions, des instructions ministérielles fixent les conditions - (nature, importance, mode de transport) dans lesquelles elles sont prises.

* * *

Toutes ces règles sont fixées par *l'Instruction de 1934* qui, sur bien des points, complète heureusement les lacunes des instructions antérieures ou précise certains détails, dont des troubles récents avaient révélé l'importance. Il en est ainsi en ce qui concerne la constitution, le commandement et l'armement des troupes. Les mêmes préoccupations ont guidé la commission présidée par le général Prételat en ce qui concerne l'usage des armes.

B. — *L'usage des armes. — Les sommations.*

Quand le maintien de l'ordre et, la défense même des éléments employés, cette tâche difficile, rend indispensable l'usage des armes, il faut en tout cas que ce moyen ultime soit utilisé sans affolement, avec toutes les pré-

(49) Ins. du 12 oct. 1934 - modif. du 15 juillet 1935, J.O. 25 juillet.

cautions légales et à la toute dernière extrémité par la force publique. Il faut surtout que la foule, — manifestants ou curieux, — sache bien dans quelle mesure et à partir de quel moment elle se met en péril en ne respectant point les consignes du service d'ordre. A la fin du siècle dernier, une sorte de croyance régnait : l'armée ne tire jamais à balle, les morts tragiques de Fourmies le 1er mai 1891 attestent le contraire (50). Le 6 février 1934, en dehors de la désorganisation du service d'ordre que nous avons déjà notée, et sans doute, en raison de ce fait même, l'emploi des armes intervint sans *discipline véritable*. A tel point que témoignages des commissaires, des officiers, des agents, des gendarmes et des gardes se heurtent, se contredisent. Nul ne sait qui a donné l'ordre de tirer. On tire en l'air. On ne tire pas pour dégager. On tire sur un manifestant qui fuit — donc sans nécessité.

Ces tragiques événements ont d'ailleurs confirmé — ce qui depuis très longtemps déjà on n'ignorait plus — le caractère archaïque du protocole, désuet et plus dangereux qu'efficace, de nos sommations. Ni la voix du magistrat civil, qui doit se faire entendre, ni les coups de trompe ou les roulements de tambour ne peuvent être perçus par la foule dans leur véritable sens. Ils n'ont pas le caractère d'un avertissement solennel qui arrête un instant les manifestants, et permet leur « reprise », suivant le terme militaire employé par certains officiers devant la Commission d'enquête.

Notre maître éminent le professeur Joseph-Barthélémy (51) n'a-t-il pas rappelé récemment les paroles prononcées le 6 mars 1834 à la Chambre des Députés

(50) V. Supra. Introduction.

par le Général Jacquemin : « la force publique ne
 « peut faire de charge que précédée d'un commissaire
 « de police, après trois sommations. Eh bien, je dis que
 « c'est impossible. Je le déclare. Pour moi, je n'ai jamais
 « trouvé de cas où l'on pût faire une sommation, si ce
 « n'est à 11 heures ou à minuit, c'est-à-dire à l'heure
 « où il n'y a plus de population dans la rue, où il n'y a
 « plus de perturbateur ». Le professeur ajoute : « Cette
 sommation devant trois mille personnes, c'est ridicule. »

Le soir du 6 février, entre 21 heures et minuit, la foule ignorait que le Palais Bourbon était vide de ses hôtes « et que l'assemblée n'était plus là pour écouter la protestation qu'elle voulait lui faire entendre. » Ainsi s'exprime M. de Framond, rapporteur de la Commission d'enquête, qui ajoute « qu'il soit permis à ce sujet d'émettre le vœu qu'à proximité des lieux et des vastes espaces prédestinés aux rassemblements populaires, soient, sans délai, installés de puissants hauts-parleurs, capables d'informer la foule tumultueuse et sourde aux moyens ordinaires, des mesures de rigueur que les événements peuvent obliger l'autorité responsable à prendre contre elle ». (52).

En l'absence d'un texte législatif, la commission Prételat ne pouvait mieux faire que coordonner, interpréter, adapter quelque peu les textes archaïques existants, que le projet de loi de 1934 ne songeait même pas à modifier.

Ces directives de l'Instruction de 1934 sont groupées autour des trois idées suivantes — règles générales — usage des armes sans sommations préalables — usage des armes sur sommation spéciale.

(51) A son cours de doctorat - Principes de Droit Public 1935-36

(52) P. V. précités, p. 1309.

1. — *Règles générales pour l'usage des armes et la dispersion par la force.*

L'instruction rappelle que l'usage des armes comprend celui des *armes blanches*, celui du *feu*, celui des *engins explosifs*. Pour les troupes constituées, cet usage doit toujours être commandé par les chefs militaires aux éléments de la force publique armée. De plus, après les premiers coups de feu, le commandant de la troupe doit faire cesser le tir immédiatement. (article 23 - alinéa 2 et 3).

Double consigne essentielle : ne tirer qu'au commandement du chef - arrêter le feu dès les premiers coups. Il ne s'agit pas, en effet, de tirer pour détruire, mais pour disperser la foule, à un moment où l'on ne peut plus faire autrement. Il faut donc arrêter le tir, sans attendre, pour vérifier si ce premier usage de la force des armes, a l'effet désiré.

C'est qu'avant tout la troupe, et spécialement les officiers, doivent « s'employer » selon la noble formule de l'Instruction de 1934 (53) « à éviter tout usage des armes en faisant preuve jusqu'aux dernières limites du calme, du sang-froid, de la patience et des sentiments d'humanité dont ils sont coutumiers ».

L'emploi du tir à blanc et du tir en l'air est interdit. Sage précaution, dont la méconnaissance était mal justifiée, auparavant, sous prétexte de faire peur, d'effrayer la foule sans faire couler du sang. C'est donner à l'emploi du feu un caractère futile, commencer trop rapidement un tir sous cette forme en apparence inoffensive sans atteindre le but recherché. La foule, surex-

(53) Art. 23 al. 4.

citée par les coups de feu, qui ne font reculer personne, ne ralentit pas son action.

Cette interdiction formelle semble avoir été perdue de vue, en mars 1937, à Clichy.

Pour les militaires *isolés*, l'emploi des armes blanches ou celui du feu ne peut se justifier qu'en cas de légitime défense caractérisée (art. 23 alinéa 5). La définition de la légitime défense telle qu'elle est donnée par le Code pénal doit trouver son application ici. L'article 23 du Code pénal justifie l'auteur d'homicide ou de blessures « lorsque l'homicide ou les coups étaient commandés par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui ».

2° — *L'usage des armes sans sommation. Les deux cas.*

Les troupes requises peuvent se trouver dans la nécessité d'employer la force des armes — sans que le protocole des sommations légales ait pu intervenir, sans qu'une *autorité civile* ait à intervenir.

L'article 25 de la loi du 3 août 1791 prévoit deux cas seulement, dans lesquels les dépositaires de la force publique peuvent déployer, *proprio motu*, la force des armes :

1° — *Si des violences ou voies de fait étaient exercées contre eux-mêmes.*

2° — *S'ils ne pouvaient défendre autrement le terrain qu'ils occuperaient ou les postes dont ils seraient chargés.*

Ces deux exceptions jouent dès que les dépositaires de la force publique sont en présence d'*attroupements* qui mettraient à exécution les faits qu'elles décrivent et envisagent. Cependant, au cours d'une discussion, au

sein de la Commission d'Enquête, relative aux principes juridiques gouvernant la dispersion des attroupements, certains commissaires émirent l'avis que l'emploi de la force des armes ne serait permis par l'article 25 1° et 2° de la loi de 1791, qu'en présences d'«émeutes populaires» ou d'«attroupements séditieux» (54). L'un des commissaires, M. Bataille, donna une solution élégante à la difficulté (55).

(54) P.V. précités p. 240-241.

M. Lionel de Tastes : «L'article 25 de la loi de 1791 a prévu « deux cas dans lesquels les sommations ne seraient pas exigées; mais, si j'ai bien compris, ces deux cas correspondent « à des attroupements séditieux. Je voudrais avoir la certitude « de ne pas m'être trompé...

« Avez-vous recherché la différence qui existe entre les « deux termes «attroupement» et «attroupement séditieux». « Ils ne signifient évidemment pas la même chose, sans quoi « on ne se serait pas servi dans un cas du mot «séditieux».

P. 243-244.

M.de Tastes : « Je m'excuse de revenir sur la loi de 1791 « Le but en est incontestable.

« La Législative est attaquée, d'une part, par les Jacobins, « qui s'appuient sur la Commune de Paris et veulent changer « la forme du Gouvernement; elle l'est, d'autre part, par les « royalistes qui poursuivent aussi le changement du Gouvernement.

« Je reprends ma phrase de tout à l'heure. La loi dit « «attroupements séditieux».

« Elle indique les cas dans lesquels la troupe peut tirer : « Dans le cas d'attroupements séditieux, lorsque les défenseurs « de l'ordre risqueront de ne pouvoir défendre leur poste, ou « lorsque les défenseurs de l'ordre sont l'objet de violences ou « de voies de fait».

« Dans ces deux cas, on peut tirer sans avertissement. « Les mots «attroupements séditieux» dominant tout le reste ».

(55) M. Bataille — L'hypothèse envisagée est double. : « Il ne peut « y avoir droit de tirer, sans sommation, que : 1° si des violences ou des voies de fait sont exercées contre les défenseurs de l'ordre eux-mêmes; 2° s'ils ne pouvaient défendre « autrement le terrain par eux... etc.»

« Ce texte répond à la question posée par M. de Tastes ».

« J'estime qu'un attroupement qui aboutit à ce double « résultat est séditieux. »

« Et il est nécessaire que l'attroupement soit séditieux.

Mais il faut aller plus loin à notre avis. Il y a toute une partie de l'article 25 de la loi du 3 août 1791 que la législation postérieure a abrogé implicitement, mais nécessairement. La loi de 1848 permet de disperser par la force un attroupement même non armé après trois sommations; elle n'a pu maintenir pour les deux cas d'extrême urgence, où les sommations ne sont pas requises, une définition de l'attroupement qui ne correspond plus aux buts du législateur. Après la loi de 1831 et celle de 1848 l'emploi de la force des armes est possible en présence d'un *attroupement* armé ou non, et sans rechercher s'il est ou non «séditieux». L'article 25 de la loi du 3 août 1791 doit être lu ainsi, dans la teneur seule obligatoire depuis la loi du 7 juin 1848 :

« Les dépositaires des forces publiques [appelés soit pour assurer l'exécution de la loi, des jugements et ordonnances ou mandements de justice ou de police, soit pour dissiper les émeutes populaires et les attroupements séditieux et saisir les chefs, auteurs et instigateurs de la sédition] ne pourront déployer la force des armes que dans trois cas :

— Le premier, si des violences ou voies de fait étaient exercés contre eux-mêmes.

— Le second, s'ils ne pouvaient défendre autrement le terrain qu'ils occuperaient ou les postes dont ils seraient chargés.

— Le troisième, s'ils y étaient expressément autorisés par un officier civil, et dans ce troisième cas, après

M. Vincent Auriol : « Le malentendu provient de ce que « parfois on emploie le mot «sédition» dans le sens vulgaire « et qu'on le confond avec le mot « insurrection ».

les formalités prescrites par [les deux articles suivants] (l'article 3 de la loi du 7 juin 1848) » (56).

L'Instruction de 1934 (art. 24) a précisé la notion de violences et de voies de fait. Les violences ou voies de fait doivent être *caractérisées, graves et généralisées*. Il ne suffirait donc pas par exemple que le service d'ordre reçoive des projectiles dangereux lancés par certains participants seulement à l'attroupement, ou bien des projectiles désagréables mais n'entraînant pas de graves conséquences. En vérité la réponse des armes dans le premier cas, comme dans le second, n'est et ne doit être que l'application du principe de légitime défense (57)..

Avant de se considérer en état de légitime défense — soit par suite de voie de fait soit pour tenir son poste — la force publique doit user de toutes les ressources de la tactique de la dispersion de l'attroupement et de la psychologie des foules. Un bel exemple du rôle que peut jouer le chef en de pareilles conjonctures, nous est fourni par le simple récit du commandant Desprez devant la commission d'enquête du 6 février :

« Permettez-moi de me mettre encore une fois en avant. Je suis obligé de vous citer un fait d'expérience.

J'ai eu un coup dur, très dur, en 1919, à l'angle de la rue Boissy-d'Anglas et du faubourg Saint-Honoré.

J'étais en quelque sorte là en réserve avec des barages. Mes autres pelotons tournaient tout autour, mais

(56) Les passages entre crochets sont ceux que la loi du 7 juin 1848 a abrogé implicitement; le passage entre parenthèses résulte des dispositions nouvelles de la loi de 1848.

(57) Les annales des tristes événements du 6 février 1934 contiennent un noble exemple de cette fidélité au devoir et à la loi. C'est la réponse de l'Adjudant-Chef Dumora à ceux qui voulaient franchir le poste dont il était chargé.

j'avais l'impression qu'il devait survenir quelque chose.

En effet, des manifestants qui descendaient du boulevard Malesherbes, devant défiler de la Madeleine et continuer leur chemin tracé par les boulevards intérieurs, rompirent un premier barrage qui défendait la rue Royale, la place de la Concorde étant neutralisée.

Ces manifestants — 2.000 ou 3.000 — sont arrivés jusqu'à mon barrage que j'avais eu soin — aussitôt que je les avais vu arriver — de placer à une vingtaine de mètres en avant du boulevard.

Je me suis porté en avant et ai crié : « Arrêtez ! Attention ! » Cela a un peu calmé les manifestants pendant quelques secondes. Puis j'ai été bousculé et repoussé à mon barrage.

Mais là, nous avons des hommes de la garde de Paris. Nous étions 40 hommes devant 3.000 manifestants. Mes hommes avaient des fusils. Ils ont reculé de vingt mètres, mais ils ont empêché le boulevard d'être pris et sauvé le barrage, empêchant un mouvement qui aurait pu être pénible et qui aurait permis aux manifestants d'aller place Beauvau, à l'Elysée, au Ministère de l'Intérieur ou à l'Ambassade d'Angleterre qui étaient visés.»

Le Colonel Nicolet fit connaître à la Commission la citation que cet acte de courage réfléchi avait value au Commandant Desprez (58).

(58) Cité à l'Ordre de la Légion No 48 du 16 juillet 1919. « Le 1er mai 1919, barrant avec 40 gardes à pied la rue St-Honoré et voyant céder devant lui un premier barrage et se précipiter vers sa troupe une foule de 2000 manifestants surexcités, s'est porté de sa personne en avant de sa troupe n'ayant pu, par cette action personnelle isolée, empêcher le contact, a su, sans emploi violent de la force, maintenir la résistance de son détachement qui, ne perdant qu'une trentaine de mètres, a résisté à tous les assauts, puis finalement a endigué et refoulé la manifestation. »

Même si l'on doit en venir à l'usage de la force des arme, — dans les deux cas de légitime défense — l'Instruction de 1934 fait un devoir au commandant de la troupe, toutes les fois que les circonstances le lui permettent, d'avertir les assaillants soit par un ou plusieurs roulements de tambour, soit par une ou plusieurs sonneries de « garde à vous », soit par des avis répétés à haute voix et sur un ton ferme, que l'emploi des armes va être ordonné (59).

Et avant d'agir il doit laisser s'écouler autant de temps que lui permettra la sécurité de sa troupe ou la conservation des postes ou du terrain (60).

Ces précautions et ces avertissements doivent être pris, toutes les fois que cela est possible, chaque fois que l'usage du feu ou des engins doit être renouvelé (61).

Comme nous avons pu déjà le faire remarquer, l'Instruction de 1934 précise avec bonheur, l'action que la force publique doit prendre pour éviter, jusqu'à la dernière extrémité, l'emploi des armes et l'effusion du sang, elle a orienté dans le même sens l'interprétation des textes législatifs — relatifs à l'usage des armes après sommations.

3. — *L'usage des armes après sommations.*

Considérations générales.

L'article 25 de la loi du 3 aout 1791, permet, on l'a vu, aux dépositaires de la force publique, de déployer, s'ils y étaient expressément autorisés par un officier ci-

(59) Art. 24 - alinéa 5.

(60) Art. 24 - alinéa 6.

(61) Art. 24 - alinéa 7.

vil et après la formalité des sommations, la force des armes.

Cette disposition a soulevé dans son principe même de graves critiques. On a fait remarquer que les deux premiers cas prévus par l'article 25 épuisent nécessairement tout pouvoir légitime d'employer les armes.

Seule la légitime défense, envisagée sous ses deux aspects — défense de sa vie ou de celle des autres, défense du terrain ou poste — peut autoriser le déploiement de la force des armes. Hors de cette situation, il n'est pas de protocole de sommations qui puisse légitimer l'usage des armes contre une foule attroupée, qui ne commet, ni violences, ni voies de fait caractérisées, graves et généralisées, qui ne tente pas d'enlever les positions tenues par le service d'ordre..... Sur le plan de la *police*, de la prévention des attroupements, une telle possibilité légale se heurte, au principe fondamental de l'équilibre des moyens d'exécution forcée. La coercition administrative dont l'usage des armes est une des formes ne doit s'exercer qu'en cas de péril imminent.

A l'occasion du vote de la loi du 11 avril 1831 certains députés firent le procès de la procédure des sommations. Elle légitime, a-t-on dit, l'acte de faire verser le sang des citoyens, acte qui ne peut être justifié que par le plus extrême péril. Le député Legendre déclara notamment :

« J'ouvre le Code Criminel et quand j'ai lu plus de
« 200 articles de formalités protectrices de la vie d'un
« accusé, je m'épouvante de savoir qu'elle va dépendre
« de l'esprit de justice, de l'intelligence de l'attention
« continue de 8 jurés; mais combien mes sentiments ne
« sont-ils pas bouleversés, à la pensée que le droit de vie
« ou de mort, que le plus formidable droit politique

« sera accordé par vous à certains fonctionnaires, aux-
« quels vous aurez peut-être dénié le droit électoral ! ».

A ces critiques, on a répondu que le droit de faire usage de la force dans certains cas dérive du droit de conservation, qu'on ne saurait dénier à la société un droit de défense qui appartient aux simples particuliers, qu'enfin la loi n'ordonne le recours à la force que dans les cas ou pour les motifs qui le rendent absolument nécessaire. L'attroupement, a-t-on affirmé, alors, ne sera dispersé par la force des armes que lorsqu'il compromettra l'existence sociale des habitants, lorsque leurs propriétés, leurs droits, leur personne ou le gouvernement seront directement menacés; on peut s'en fier aux magistrats pour l'appréciation des cas où il sera nécessaire d'employer la force armée. Le Garde des Sceaux fit remarquer : «dans l'emploi de la force, il y a encore des précautions à prendre, on use d'une certaine modération, ce n'est pas la mort que l'on donne immédiatement; il y a plusieurs degrés à observer » (62).

Ces observations procèdent d'une confusion. Elles semblent considérer que l'usage de la force des armes, après les sommations légales, n'intervient qu'en cas de légitime défense sociale, alors que, précisément, en cas de légitime défense, les sommations sont inutiles. Les sommations n'ont de rôle à jouer qu'au cas où, sans qu'il y ait nécessité de légitime défense, les autorités veulent disperser par la force des armes la foule attroupée.

Pratiquement d'ailleurs l'usage des armes après les sommations légales n'intervient guère qu'en cas de légitime défense. On ne peut imaginer un gouvernement ordonnant l'emploi des sommations, puis du tir, sans

(62) Cf. Dalloz. Rép. V. Attroupement No 11 et 12.

une absolue nécessité. De la sorte, le protocole de sommation devrait plutôt être considéré comme *obligatoire*, hors le cas de péril immédiat et urgent, préalablement à l'usage des armes, dans les deux cas de légitime défense prévus par l'article 25 de la loi du 3 août 1791.

C'est presque d'ailleurs cette situation qui résulte des règles posées par l'instruction interministérielle de 1934.

a) *Nécessité d'une réquisition spéciale et écrite*

L'article 7 (C) de l'Instruction de 1934 prévoit, en effet, que l'autorité militaire ne peut faire usage des armes dans le troisième cas prévu par la loi de 1791 qu'après une *réquisition spéciale* de l'autorité civile le lui prescrivant. Cette réquisition doit être donnée par écrit, et dans les mêmes formes que les autres réquisitions (63). Elle doit indiquer dans son libellé que l'usage de la force des armes est requis.

Cette disposition paraît bien être nouvelle. En l'état de la réglementation antérieure, du moment où l'autorité civile avait requis la force armée pour une mission générale ou spéciale, il n'était pas besoin d'une réquisition *ad hoc* pour l'emploi des armes, mais seulement l'intervention d'un officier civil qui procède, comme nous le verrons, aux sommations légales.

Sans doute l'article 23 de l'instruction du 15 janvier 1929 dispose : « Les troupes requises font usage de leurs armes dans les deux cas suivants :

1° — Si des violences ou voies de fait sont exercées contre elles.

(63) V. *Supra* p. 87.

2° — Si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent ou les postes dont elles sont chargées ». Puis il ajoute : « Dans tous les autres cas elles ne peuvent agir que sur la *réquisition* de l'autorité civile. »

Mais le mot «réquisition» n'était pas employé dans son sens strictement juridique. Il n'impliquait pas la remise d'un ordre écrit, dans les termes de la formule sacramentelle de l'article 17 de la loi du 3 août 1791, mais seulement l'ordre et l'intervention de l'officier civil chargé de procéder aux sommations.

Au contraire, cette formalité est exigée par l'article 7 de l'Instruction de 1934. Sur quel fondement juridique? L'instruction vise l'article 25 de la loi du 3 août 1791, qui n'autorise les dépositaires de la force publique, à faire usage de leurs armes, en dehors des deux premiers cas de légitime défense que « s'ils y étaient *expressément autorisés* par un officier public ». L'autorisation devant être expresse, les auteurs de l'instruction — qui voulaient dans ce dernier cas dégager de toute responsabilité l'autorité militaire — ont considéré qu'elle devait se manifester dans un acte dont il resterait trace, dans un écrit. Cette interprétation nouvelle n'était peut-être pas celle des auteurs de la loi de 1791, qui ont imposé une autorisation *expresse* et non écrite. Qu'ils n'aient point exigé la nécessité d'une «*réquisition*», on le voit bien à la lecture de l'article 26 qui oblige le commandant de la force armée, dans le cas où un officier civil ne se présente pour faire les sommations, à avertir les autorités compétentes. L'initiative appartient donc à l'autorité militaire, ce qui est contraire aux principes régissant les réquisitions.

Cependant, nous approuvons, quant à nous, cette innovation qui permet à l'autorité civile de mieux peser la

gravité de sa décision, les conséquences tragiques qu'elle peut entraîner, et qui dans tous les cas établit nettement les responsabilités.

b) *Nécessité de l'intervention de l'officier civil.*

En second lieu le déploiement de la force des armes est subordonné à l'intervention d'un magistrat civil.

L'article 3 de la loi du 7 juin 1848 énumère parmi les autorités compétentes : le *maire* ou l'un de ses *adjoints*, à leur défaut le *commissaire de police* « ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif ». La loi de 1848 reprend ici sans changement les dispositions de la loi de 1831 concernant les fonctionnaires compétents pour faire les sommations. Toutefois l'article 1er de cette dernière loi contenait une énumération plus précise et visait expressément les *préfets* et *sous-préfets* « et tous autres magistrats et officiers civils chargés de la police judiciaire autres que les gardes-champêtres et les gardes-forestiers ». La liste des magistrats ou officiers de police judiciaire nous est donnée par l'article 9 du Code d'instruction criminelle; elle comprend en dehors des commissaires de police, des maires et adjoints, les *inspecteurs de police mobile et spéciale* ayant qualité d'officier de police judiciaire, les *procureurs de la République*, *juges de paix*, *commissaires généraux de police* et *juges d'instruction*.

Parmi ces fonctionnaires, les magistrats, proprement dit, n'auront qu'exceptionnellement l'occasion d'intervenir en qualité d'autorité civile pour procéder aux sommations.

Les officiers de gendarmerie, qui sont officiers de police judiciaire, ne sont pas des *magistrats civils*. Ils

n'ont pas compétence pour intervenir; au surplus, le magistrat qui intervient doit être revêtu d'une *écharpe tricolore*, insigne exclusif des officiers civils, qui ne peuvent être désignés à la foule par aucun uniforme de nature à faire connaître leur qualité.

Cependant le projet de loi de 1934, auquel nous avons déjà fait allusion, a été modifié par la commission de législation civile de la Chambre des Députés (64) de façon à comprendre «les officiers de gendarmerie en uniforme» parmi les fonctionnaires compétents pour faire les sommations.

Cette disposition compléterait évidemment celle qui permet aux officiers de gendarmerie de requérir en cas d'urgence la force armée. Elle nous paraît aussi critiquable.

Réquisitions et sommations doivent être réservées aux fonctionnaires *civils*. La confusion des autorités chargées de donner l'impulsion, de mettre en mouvement, et de celles qui exécutent, nous semble dangereuse, non seulement pour la liberté publique, mais au simple point de vue de la technique de l'ordre public.

Enfin, le magistrat qui intervient doit en outre être toujours revêtu de son *écharpe tricolore*. Cet insigne a une importance essentielle (65) puisqu'à défaut, l'intervention de l'officier civil serait irrégulière, les sommations qu'il lancera, nulles et illégales. La nécessité de l'*écharpe* procède — comme le roulement de tambour ou la sonnerie de clairon — de l'idée d'avertir la foule attournée. La précaution est illusoire (65a).

(64) Rapport Chauvin - Ch. Doc. Parl. 1935 p. 8

(65) Crim. 4 déc. 1903. D.P. 1903-1-623.

(65a) Les commissaires de police qui ont pu faire des sommations le soir du 6 févr. 1934 n'étaient pas revêtu de leur *écharpe trico-*

c) *Les sommations. — Leurs formes dans les cas d'attroupements armés et dans les cas d'attroupements non armés.*

Le magistrat compétent revêtu de son écharpe tricolore (loi du 10-11 avril 1831) doit faire connaître sa présence en faisant ordonner un roulement de tambour ou une sonnerie de trompe ou de clairon.

1) Puis *si l'attroupement* doit être considéré comme *armé* au sens de la loi du 7 juin 1848 — article 2 — le magistrat lui fera *sommation de se dissoudre et de se retirer.*

Aucune parole sacramentelle n'est imposée par la loi. Sans doute l'article 26 de la loi du 3 août 1791 donnait la formule suivante : « Obéissance à la loi ! On va faire usage de la force ! Que les bons citoyens se retirent. » Mais le protocole de la loi de 1791 a été abrogé implicitement par les dispositions nouvelles de la loi de 1848. L'article 26 n'est donc plus en vigueur à notre avis.

L'intervention de puissants mégaphones commandés par un moteur électrique ne serait pas déplacée en cas de grande affluence de la foule, pour la sommer de se disperser.

Après cette première sommation verbale, si elle reste sans effet, une *seconde sommation* précédée d'un roulement de tambour ou d'une sonnerie sera faite par le magistrat.

Si cette seconde sommation demeure inutile, l'attroupement est alors dispersé « par la force ». Et il faut entendre ici « force des armes ».

2) S'il s'agit d'un *attroupement sans armes*, le ma-

gistrat, après le roulement de tambour ou la sonnerie annonçant son arrivée, *exhortera les bons citoyens à se disperser*. On saisit ici une nuance. L'allocution du magistrat doit toucher tous les bons citoyens. Ils se retireront, sinon, cette fois, *trois sommations* seront successivement faites. En cas de résistance après la troisième sommation, l'attroupement est dissipé « par la force »

Les 2 ou 3 sommations, suivant le cas, doivent être faites dans un même lieu et à de courts intervalles. Aussi devons-nous critiquer, un ancien arrêt de la Cour de Metz — du 11 décembre 1833 (66) qui ajoute — pour le calcul des trois sommations légales : « une première sommation faite à l'angle de la rue des Clercs et de celle du Palais, après laquelle des groupes furent repoussés vers l'Esplanade; la seconde, *dix ou quinze minutes après*, à cinquante pas du lieu où avait été faite la première, et à *des rassemblements qui s'étaient reformés* pendant qu'on repoussait des groupes vers l'Esplanade..... » En réalité, le magistrat aurait dû reprendre les sommations ab-initio du moment où la foule s'était déplacée; il ne se trouvait ni dans un temps suffisamment rapproché, ni dans le même lieu, ni en présence des mêmes personnes. Dans cette situation de fait, la première sommation avait été brisée par une charge de police et cela aurait dû suffire pour que le magistrat reprenne ses sommations, avant d'entreprendre une action de police.

L'Instruction de 1934 (art. 25) indique que les sommations sont renouvelées quand l'usage des armes doit l'être. Nous souscrivons entièrement à cette prescription conforme à l'esprit de la loi.

(66) V. Dall. Rép. V. Attroupement p. 452 note 1
Sens contraire : Grenoble 17 janvier 1907 D.P. 1907-2-112.

Le fait que le protocole des sommations a été respecté n'autorise pas la force publique à faire usage des armes « à sa discrétion ».

Suivant une formule de la Commission d'enquête du 6 février : *les sommations doivent être faites immédiatement avant les tirs et en liaison avec ceux-ci.*

Telles sont les formalités complexes, solennelles et inefficaces que notre législation actuelle impose avant l'usage de la force des armes — hors les cas de légitime défense.

* * *

Nous avons ainsi parcouru le domaine délicat de la prévention de la police des attroupements. Il nous faut essayer de porter un jugement d'ensemble sur son régime légal et réglementaire, essayer de dégager les lacunes essentielles, les directives qui dominent et qui contiennent de s'imposer.

Le premier trait du régime que nous venons d'étudier est son caractère *ancien*. Tissu de textes nés de la Révolution, de la Monarchie de juillet, et de la Seconde République, dont la trame est irrégulière, tantôt trop serrée, tantôt trop lâche, avec des fils inutiles ou des couleurs trop opposées. Sans doute les *instructions* sont venues interpréter, adapter, compléter interstitiellement les lois trop anciennes. Mais le caractère subordonné, dans la hiérarchie des normes juridiques de l'instruction ministérielle ou interministérielle, ne permet pas de considérer cette solution comme fort satisfaisante. Une refonte, une codifications s'impose.

En second lieu, la technique de la *prévention* des attroupements, qui s'exprime dans ces textes, anciens et peu cohérents, est rudimentaire. Paroles d'apaisement,

d'exhortation ou de menace, son de trompe, roulement de tambour. Tout cela est bon tout au plus à maintenir l'ordre dans un village rural.

Enfin une certaine confusion s'est produite, entre l'usage de la force matérielle et l'emploi des armes. Dans une interprétation étroite des textes en vigueur — et qui ne serait certes pas conforme à la pratique actuelle — l'emploi de la force sans armes — pour dégager une place publique, disperser un attroupement — ne serait légale qu'après exécution de la procédure des sommations.

En somme, si l'on appliquait à la lettre les textes, aucune distinction éclatante, facile à saisir pour la foule rassemblée ne distinguerait deux mesures bien différentes : l'emploi de la force matérielle, l'emploi des armes.

Lié à cette confusion se manifeste un autre inconvénient sur le plan répressif : le déclenchement des sanctions pénales contre les attroupements non armés n'est possible qu'après mise en mouvement du protocole des sommations.

Il faut conclure qu'un texte législatif nouveau s'impose qui pourrait d'ailleurs ne faire que consacrer sur la plupart des points l'Instruction interministérielle du 13 octobre 1934.

DEUXIEME PARTIE

LA REPRESSION PENALE

Les attroupements ne posent pas seulement un problème de police - qui à nos yeux est essentiel - mais également un problème de répression pénale.

Ce système répressif se trouve actuellement inscrit dans les lois de 1791, de 1831 et de 1848, dans le décret spécial du 23 octobre 1935 et la loi du 10 janvier 1936. Nous n'étudierons pas les crimes ou délits contre la sûreté intérieure de l'Etat - conspirations et séditions (1), emploi illégal de la force publique, (2) explosion, pillage, sédition crimes contre la sûreté de l'Etat commis en bandes (3), complot ou attentat, prévus par la loi du 24 mai 1834, dont les attroupements peuvent être la préparation ou l'occasion.

Le système en vigueur distingue la *préparation et l'organisation* d'attroupements interdits et la *participation* proprement dite à ces attroupements.

(1) Codé Pénal, art. 87 à 91, L. 29 Juillet 1881 art. 26.

(2) C. P. art. 92 à 94

(3) C. P. art. 95 à 100.

CHAPITRE I

PREPARATION ET ORGANISATION D'ATTROUPEMENTS ILLICITES

SECTION I. — LA PROVOCATION A L'ATTROUPEMENT — L'ARTICLE 6 DE LA LOI DU 8 JUIN 1848.

L'article 6, § 1; frappe, en effet, toute provocation directe à un attroupement armé ou non armé, par des discours proférés publiquement et par des écrits ou des imprimés, affichés ou distribués, des *mêmes peines que les crimes ou délits d'attroupement, lorsque la provocation est suivie d'effet.*

Au contraire, *quand la provocation n'est pas suivie d'effet* - la loi de 1848 alinéa 3 de l'art. 6 - fixe les peines encourues à un emprisonnement de 6 mois à un an, s'il s'agit de *provocation à un attroupement nocturne et armé*, et s'il s'agit d'un *attroupement non armé* à un emprisonnement de *un à trois mois.*

Distinctions singulières, si elles étaient prises à la lettre, car elles aboutiraient à exonérer la provocation suivie d'effet, dans tous les cas où l'attroupement n'est pas délictueux ou criminel.

Telle était la thèse soutenue par un requérant en cassation qui avait été condamné pour complicité de provocation à l'attroupement non suivie d'effet dans les termes de l'art. 6 alinéa 3. Il affirmait que son appel avait été entendu, que l'attroupement avait eu lieu. La

provocation ayant été par conséquent suivie d'effet, elle tombait sous le coup des dispositions, non du paragraphe 3, mais du paragraphe 1 de l'article 6, qui punit la provocation suivie d'effet, des mêmes peines que le crime ou le délit d'attroupement qu'elle a amené et se trouvait, dans l'espèce, échapper à toute pénalité, l'attroupement lui-même n'ayant pas été poursuivi et n'ayant donné lieu à l'application d'aucune peine.

La Chambre Criminelle n'a pas admis ce raisonnement. Elle a considéré qu'en frappant la provocation, suivie d'effet, à un attroupement, le législateur a clairement manifesté sa pensée de ne considérer comme *ayant été suivie d'effet que la provocation ayant abouti à un attroupement criminel ou délictueux*. Elle admet donc que le simple rassemblement du public provoqué à se réunir, rassemblement qui n'est point illicite par lui-même et ne devient répréhensible que dans les conditions déterminées par la loi, ne peut conférer à la provocation dont il est le résultat, le caractère légal d'une provocation suivie d'effet.

La Cour de Cassation tire de ce développement ce qu'elle appelle « une corrélation évidente » ; la provocation non suivie d'effet dont s'occupe le paragraphe 3 de la loi de 1848, est, non pas seulement celle qui n'a amené personne au lieu désigné, mais aussi celle d'où est résulté un rassemblement qui, à aucune de ses phases, n'est devenu délictueux, soit qu'il n'ait pas été légalement invité à se dissoudre, soit qu'il se soit dispersé à la première sommation. S'il devait en être autrement, on arriverait à cet étrange résultat que la loi frapperait d'une peine, d'une part la provocation suivie d'un effet délictueux, c'est-à-dire d'un attroupement constitutif d'un délit, et de l'autre la provocation non suivie d'effet,

c'est-à-dire n'ayant donné lieu à aucun rassemblement, entre les deux demeurerait impunie la provocation à un attroupement qui aurait réellement eu lieu mais sans aller jusqu'à revêtir le caractère d'un délit. La Chambre criminelle souligne qu'il n'est pas admissible que la loi, réprimant un fait moins grave, ait voulu laisser indemne de toute répression un appel au désordre qui n'est pas resté sans écho, qui a produit un rassemblement et qui a pu, à un moment donné, compromettre la sécurité publique bien qu'il n'ait pas abouti en définitive (5).

Mais encore faut-il que la provocation non suivie d'effet ait eu en vue la formation d'un rassemblement, d'un attroupement illicite. Tout attroupement sur la voie publique n'a pas ipso facto un caractère illégal. Nous renvoyons sur ce point à nos développements antérieurs (6).

Une seconde difficulté d'interprétation naît d'une rédaction défectueuse de l'article 6 *in-fine* qui paraît ne viser d'une part que la provocation directe à un attroupement non armé et à un attroupement nocturne *et* armé. Interprétée à la lettre, cette disposition ne punirait pas la provocation à l'attroupement diurne et armé ou à l'attroupement nocturne et non armé, non suivi d'effet. Il faut donc lire nocturne *ou* armé.

Enfin le libellé même de la loi a pour conséquence assez paradoxale de punir plus sévèrement la provocation à l'attroupement armé non suivie d'effet (art. 6 : six mois à un an) que la provocation suivie d'effet, si l'attroupement armé s'est dispersé après la première som-

(5) Ch. crim. 12 février 1897 - Bulletin crim. p. 71 No 48 D. P. 99-1-89

(2) 1re partie, Chapitre 1er

mation, sans avoir fait usage de ses armes, (art. 4 § 1er : 1 mois à un an).

La notion de provocation *directe* a été inscrite dans le texte de la loi de 1848, sur un amendement de Xavier Durrieu, et pour éviter des procès de tendances (7).

Babaud-Laribière disait à ce sujet au cours de la discussion : « Cette provocation devra être expresse, devra ressortir manifestement non pas de l'esprit seulement, mais des termes mêmes, de la lettre ou de l'article. Sans cela vous vous jetterez dans une voie où il n'y aura pas un journal, pas une publication, pas un discours qui ne puisse devenir l'objet d'un procès et vous verrez recommencer cette théorie inqualifiable des procès de tendance qui avec le gouvernement déchu a heureusement disparu. »

Un amendement Gouttay est venu compléter le projet, qui visait sans précision la provocation par voie de discours, en exigeant que les discours soient proférés publiquement, l'absence du mot publiquement « pouvant donner lieu à l'espionnage et à l'inquisition dans les familles ».

SECTION II. — LA PARTICIPATION A L'ORGANISATION. — ARTICLE 4 DU DECRET DU 23 OCTOBRE 1935

Depuis le décret du 23 octobre 1935, la participation à l'organisation d'un attroupement non déclaré ou interdit constitue un délit puni d'emprisonnement de 15 jours à 6 mois et d'une amende de 16 à 2000 frs. L'article 463, relatif aux circonstances atténuantes est applicable à cette infraction. En cas de récidive l'interdiction de séjour et l'interdiction des droits mentionnés à l'article 42 du Code pénal (7a) pourront être prononcées.

(7) Assemblée Nationale séance du 7 juin 1848

Les mêmes peines punissent d'autre part :

1° - ceux qui auront fait une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur les conditions de la manifestation projetée.

2° - ceux qui, soit avant le dépôt de la déclaration prescrite à l'article 2 du décret, soit après l'interdiction qui aura été prononcée de la manifestation, auront adressé, par un moyen quelconque, une convocation à y prendre part.

Ces dispositions font l'objet de l'article 4 du décret du 23 octobre 1935. Il y a lieu de les combiner avec l'article 3 de la loi du 7 Juin 1848 qui punit la provocation à l'attroupement.

SECTION III. - COMBINAISON DE L'ARTICLE 6 DE LA LOI DE 1848 ET DE L'ARTICLE 4 DU DECRET DE 1935.

L'exposé que nous venons de faire permet de constater que, dans bien des hypothèses, le même fait, envisagé au point de vue des textes de 1848 et de 1935, contiendra tous les éléments des deux délits. On sera alors en présence de ce que le droit pénal appelle : concours *formel* ou idéal d'infractions : une seule et même action blesse plusieurs lois pénales.

Dans un cas de ce genre, l'article 365 du Code d'Instruction criminelle relatif au concours matériel ou réel d'infractions (plusieurs crimes ou délits résultant de faits distincts) - sera appliqué par analogie. Le fait devra être poursuivi sous la qualification comportant la peine la plus grave. Mais, conformément à la jurisprudence de la cour de Cassation, les faits relevés ne pour-

(7a) L'article 42 comprend notamment les droits de vote, d'éligibilité, d'être appelé aux fonctions publiques...

ront recevoir dans la poursuite une double qualification. (8).

Ce concours idéal d'infraction ou plutôt, comme on l'a dit, de textes, est ici la conséquence d'une erreur ou d'un oubli des auteurs du décret de 1935 qui ont perdu de vue la portée de l'article 6 de la loi de 1848.

Toutefois, une opinion contraire pourrait être soutenue, qui considérerait, toujours, les délits prévus par la loi de 1848 et le décret de 1935 comme s'excluant les uns les autres et visant des infractions différentes. Il n'y aurait plus concours, mais alternative d'infraction. Cette doctrine, qui pourrait s'appuyer sur une analyse littérale de textes, ne nous paraît pas satisfaisante.

Voici un individu qui, par un avis inséré dans un journal, et par des lettres individuelles, invite des gens à prendre part à une manifestation non déclarée, organisée sur la voie publique. Cette provocation n'est pas suivie d'effet. Ce fait tombe certainement sous le coup et du décret de 1935, et de l'article 6 *in-fine* de la loi de 1848.

SECTION IV. — LA COMPLICITÉ AU DÉLIT OU AU CRIME DE PROVOCATION.

L'article 6 § 2, punit comme complice de la provocation les imprimeurs, graveurs, lithographes, afficheurs et distributeurs d'écrits contenant provocation à l'attroupement, s'ils ont agi sciemment.

La loi du 29 juillet 1881 sur la presse n'est pas venue modifier cette situation, bien qu'elle ait consacré le principe de l'irresponsabilité de l'imprimeur à raison

(8) cf. 25 février 1921. S. 23-1-89.

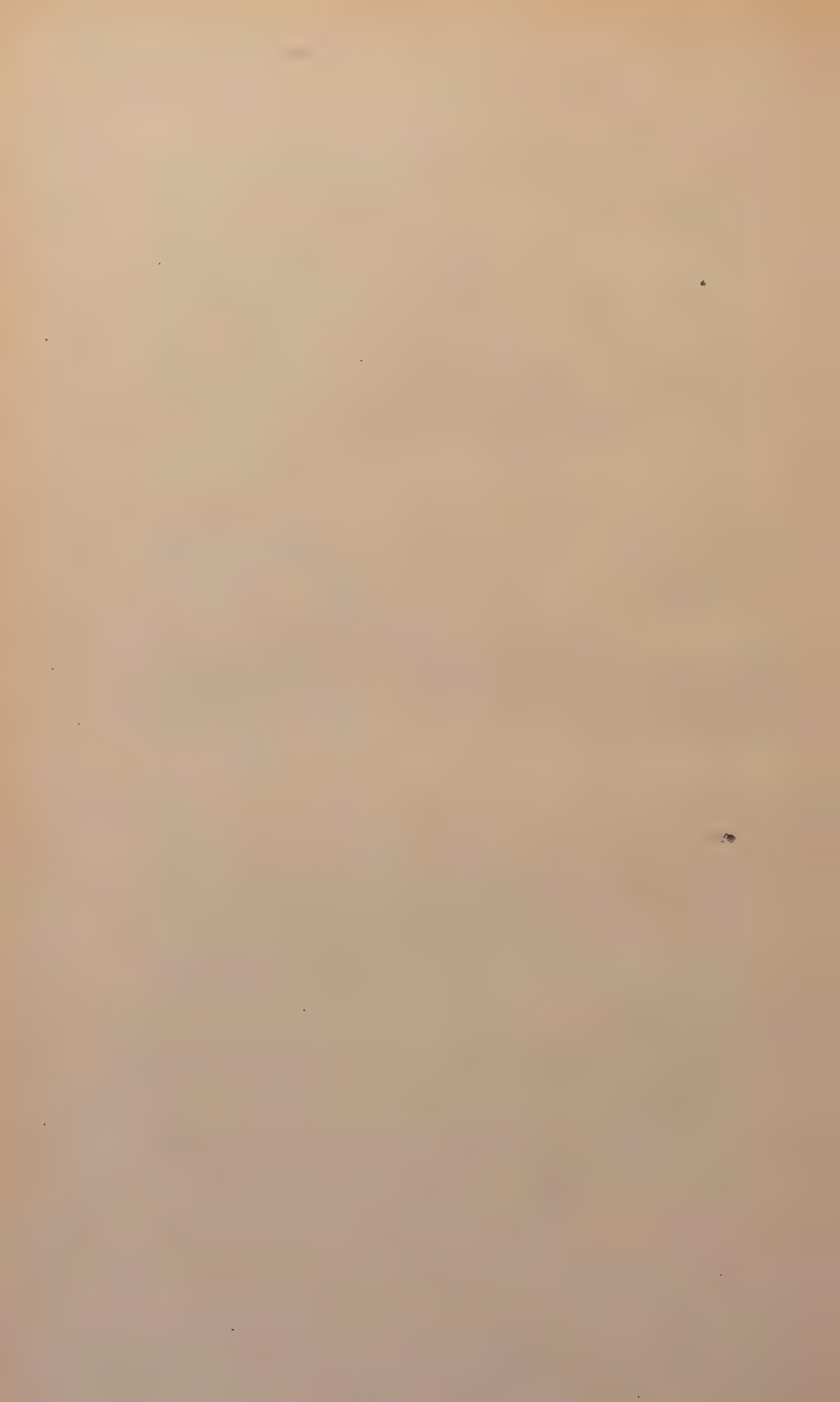
des actes de complicité reposant uniquement sur le fait même de l'impression. L'article 43 de la loi de 1881 dispose en effet, que les imprimeurs ne pourront être poursuivis comme complices pour fait d'impression « sauf dans le cas et les conditions prévues par l'article 6 de la loi du 9 Juin 1848 ». Cette exception a été commandée « par le souci de la sécurité publique et le devoir de ne pas paralyser, entre les mains des agents de l'autorité, les moyens de prévenir ou de réprimer le désordre de la rue. » (9).

SECTION V. — LE DELIT SPECIAL DE LA LOI DU 22 JUILLET 1879. — ATTROUPEMENT ET PETITIONS AUX CHAMBRES.

Un délit spécial sanctionne — en vertu de la loi du 22 Juillet 1879 relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres à Paris — toute provocation, par des discours proférés publiquement ou par des écrits, ou imprimés, affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres, ou à l'une d'elles, de pétitions, de déclarations ou d'adresses. Que la provocation ait été ou non suivie d'effet, les peines sont celles édictées par le § 1 de l'art. 5 de la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements, soit 15 jours à 6 mois de prison. Les auteurs de l'infraction peuvent bénéficier de circonstances atténuantes.

On voit ici se manifester la crainte légitime de l'intervention de groupes ou de foules à la tribune des chambres.

(9) M. LISBONNE, rapporteur à la séance de la Chambre des Députés du 14 Février 1881.



CHAPITRE II

LA PARTICIPATION A UN ATTROUPEMENT ILLICITE

La loi du 7 juin 1848 réprime suivant des modalités distinctes la participation à un attroupement non armé, à un attroupement armé, à un attroupement armé et nocturne. Le système répressif qu'elle institue est lié étroitement au protocole des sommations que nous avons étudié ci-dessus. Cette liaison est telle qu'au cas où la procédure des sommations n'aurait pas été régulièrement effectuée, aucune infraction ne pourrait être relevée — par exemple, le magistrat n'est pas revêtu de son écharpe tricolore, il n'a pas prononcé les paroles qui lui incombent; les roulements ou sonneries légales n'ont pas eu lieu (1).

Toutefois, la cour de Cassation n'attache pas toujours aux irrégularités de cette procédure la nullité des poursuites. Il en est ainsi quand le protocole n'a pas été complètement respecté — en raison d'une impossibilité de fait, en raison de l'action même de ceux qui ont participé à l'attroupement (2).

C'est ainsi que, condamnés par la Cour de Bordeaux, à une peine d'emprisonnement pour infraction à la loi du 7 juin 1848 les sieurs C. et L. se pourvurent en cassation, en alléguant une violation des articles 3 et 5

(1) Ref. Crim. 3 mai 1834. L'arrêt note « que rien n'indique qu'il y ait eu impossibilité de remplir ces formalités ».

(2) Crim. 18 Juillet 1930. G.P. 1930 2.617; cf. Bordeaux 9 octobre 1929; GP. 1929-2-936; Sem Jurid. 1930 p. 102.

de cette loi de 1848, sans contester que la sommation ait été faite dans *les formes légales* et d'autre part sans relever à leur charge aucun fait de violence.

La Cour de Cassation constate que le commissaire de police, sous-chef de la Sûreté de Bordeaux, ceint de l'écharpe tricolore, a fait les sommations prévues par la loi, mais s'est trouvé par l'effet de violences dont il a été l'objet, ainsi que ses agents, empêché de faire procéder aux roulements de tambour prescrits.

Elle juge que, si, aux termes de la loi de 1848 la validité de la sommation et par suite, l'application des pénalités de l'article 5, sont subordonnées, en principe à l'avertissement résultant d'un roulement de tambour préalable, *il n'en est plus ainsi, lorsque par suite des violences soudaines dont il a été l'objet, le magistrat a été mis dans l'impossibilité de procéder à cette formalité.*

Il convient de remarquer que cette notion de *violences soudaines*, mettant le magistrat dans l'*impossibilité* de faire les *sommations*, n'est pas celle qui résulte de l'article 25 de la loi du 3 août 1791. Cette disposition, on le sait, permet, à la force publique, l'usage de la force des armes, si des violences ou voies de fait sont exercées contre elle. La Cour de Cassation ne vise d'ailleurs pas ce texte. Elle interprète simplement la loi de 1848 et estime, justement, que les sanctions prévues doivent jouer quand les manifestants ont interdit par leur action même la réalisation de la procédure légale.

L'échelle des pénalités applicable varie non seulement en fonction du caractère particulier de l'attroupement, mais également eu égard à la permanence de l'attroupement, ou à sa dispersion au cours des différentes étapes du protocole des sommation. Nous étudierons successivement le régime répressif de la participa-

tion à un attroupement illicite, en dehors de toute sommation, à un attroupement non armé et à un attroupement armé dans le cas où les sommations ont régulièrement lieu.

SECTION I. — PARTICIPATION A UN ATTROUPEMENT ILLICITE DANS LE CAS OU IL N'Y A PAS EU DE SOMMATION.

Sous la législation de 1831 et de 1848 le fait matériel de faire partie d'un attroupement armé susceptible de troubler la tranquillité publique, ou non armé, n'est constitutif d'aucun délit. Si le rassemblement s'est dissipé avant toute sommation, il n'y aura lieu d'appliquer aucune peine. De même, si les autorités compétentes se bornent à inviter les individus attroupés à se disperser sans mettre en mouvement le protocole solennel de la loi, la désobéissance à cette injonction ne comporte aucune sanction.

Le décret spécial du 23 octobre 1935 — qui rend illicite la manifestation, non déclarée suivant la procédure qu'il institue — ne réprime pas directement le fait de participer à une telle manifestation, mais seulement, comme nous l'avons vu, la participation à l'organisation.

Il y a là une lacune certaine dans le système répressif existant. Un fait illicite, dont la préparation constitue un délit, ne comporte, en lui même, aucune sanction pénale.

Il faut remarquer qu'en vertu de la loi de 1831 (art. 2) (3) le fait de rester dans un attroupement non armé,

(3) « les personnes qui après la première des sommations prescrites, continueront à faire partie d'un attroupement pourront être arrêtées et seront traduites sans délai devant les tribunaux de simple police, pour y être punies des peines portées

après une première sommation, ne constitue qu'une contravention et n'entraîne que des peines de simple police. Si l'on estime au surplus que l'échelle des peines établie par la loi de 1848, forme un système complet qui abroge les lois antérieures, il n'y aura même pas contravention. (4).

Toutefois, l'article 5 du décret du 23 octobre 1935 crée une infraction spéciale qui vise celui qui, *au cours d'une manifestation*, a été trouvé porteur d'une arme apparente ou cachée ou d'un engin dangereux pour la sécurité publique. La peine prévue est un emprisonnement de trois mois à deux ans et une amende de 100 à 1000 francs, sans préjudice, s'il y a lieu des peines, plus sévères qui sont inscrites dans la loi du 7 Juin 1848. Sans doute ce n'est pas là un délit d'attroupement, mais l'infraction du décret de 1935 réprime indirectement la participation, avec une arme ou un engin dangereux, à tout attroupement, même s'il n'a pas fait l'objet des sommations légales.

Enfin, l'attroupement illicite peut tomber sous le coup d'un arrêté de police, pris par le maire ou le préfet : il sera alors constitutif d'une contravention. Les autorités de police sont, en effet, compétentes pour interdire les attroupements dans les conditions que nous avons précisées. Si l'arrêté ne constitue pas un *simple rappel* des dispositions (5) de la loi du 7 juin 1848, il sera sanctionné par les pénalités prévues à l'article 471 n° 15 du Code Pénal (c'est-à-dire : amende de 1 à 5 fr.).

au chapitre I du livre 4 du code pénal ». cf. art. 464, 465 et 466 du C.P. qui fixe les peines de simple police à l'emprisonnement de 1 à 5 jours - à l'amende de 1 à 15 frs.

(4) Cf. Le Poitevin. Dict. des Parquets, V° attroupement

(5) Prem. partie, chapitre 1er.

La Cour de Cassation veille au respect de cette distinction et considère dans le cas de *simple* rappel que seules les pénalités de la loi de 1848 sont applicables (6).

Il faut donc que l'autorité de police, d'une part prononce l'interdiction des attroupements possédants tels ou tels caractères, d'autre part indique expressément que les contrevenants seront poursuivis conformément aux termes de l'article 471 n° 15 du code pénal et sans préjudice s'il y a lieu des peines plus sévères prévues par la loi du 7 juin 1848.

A cet égard, un jugement du Tribunal de simple police d'Aulnay-sous-Bois du 9 août 1935 (7) nous paraît critiquable. Le Préfet de Seine-et-Oise avait pris un arrêté interdisant, sur toutes les voies publiques du département, « tous cortèges, attroupements et autres manifestations à caractère politique de nature à troubler la circulation, la sûreté et la tranquillité publique ».

Devant le Juge de Police, les prévenus soulevèrent l'exception d'illégalité et le jugement y faisant droit, déclare qu'il n'appartient pas aux autorités de police de statuer sur les matières qui ont été réglées ou expressément visées par une loi spéciale et qu'en tout cas « elles ne peuvent prendre aucune disposition aggravant les dispositions de la loi ». Il relève que l'arrêté a le même but que la loi de 1848 qu'il aggrave « les conditions de la loi puisqu'il punit les personnes composant ces attroupements non armés par le fait seul qu'il y a attroupement, alors que la loi ne punit celui qui fait partie d'un tel attroupement que s'il ne l'a pas abandonné après les sommations et roulements de tambour pres-

(6) Crim. 19 Janv. 1906, *Vankempen* Bulletin 661.

(7) G. P. 1935-2-777.

crits par l'article 5. » Le jugement conclut que l'arrêté ne saurait être appliqué puisqu'il porte sur un objet expressément réglé par une loi.

Cette doctrine, contraire à la jurisprudence du Conseil d'Etat que nous avons déjà analysée (8), a pour effet de créer une sorte de vide dans la répression pénale des attroupements. La loi de 1848 ne réprime pas en effet, tous les attroupements illicites. Il y a donc place pour les sanctions de simple police dans tous les cas où la procédure spéciale de cette loi n'a pas été mise en mouvement.

Il serait singulièrement dangereux de subordonner toute répression pénale, même la plus légère, au lourd appareil des sommations dont nous avons souligné la gravité et les dangers.

Nous estimons donc qu'il y a place, en cas d'arrêté de police portant interdiction générale des manifestations, pour l'application de l'article 471, § 15.

Au surplus la participation à une manifestation interdite par arrêté du maire ou du préfet, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret du 23 octobre 1935, tombera incontestablement sous le coup de l'article 4471, § 15.

SECTION II. - PARTICIPATION A UN ATTROUPEMENT ILLICITE DANS LE CAS OU IL Y A EU SOMMATION.

§ 1. — *Participation à un attroupement non armé.*

L'attroupement non armé n'est punissable que s'il est illicite, soit non déclaré, soit interdit s'il s'agit d'un attroupement concerté, soit s'il devient susceptible de

(8) cf. Supra Première partie - Chap. 1er.

troubler la tranquillité publique (9) s'il s'agit d'un attroupement autorisé ou spontané — et après exécution des formalités prévues par la loi de 1848.

Comme nous l'avons indiqué, celui qui participe à un attroupement non armé qui s'est dispersé après la première sommation ou même après le roulement de tambour précédant la seconde sommation n'encourt aucune sanction pénale aux termes de la loi de 1848 (10). Mais l'article 5 § 1 punit d'un *emprisonnement de 15 jours à 6 mois* ceux qui n'ont point alors abandonné l'attroupement. Si l'attroupement n'a pu être dissipé que par la force la peine prévue est portée de *six mois à deux années d'emprisonnement* (art. 5 § 2). La loi n'a donc créé qu'un simple *délit* d'attroupement.

L'article 463 du code pénal, qui permet d'accorder les circonstances atténuantes, est applicable.

§ 2. — *Participation à un attroupement armé de jour et nuit.*

La participation à un attroupement armé est tantôt un délit, tantôt un crime, suivant les distinctions posées par le législateur de 1848. Il n'y a que délit, quand l'attroupement s'est dissipé, avant l'emploi de la force par l'autorité publique et sans avoir fait usage de ses armes.

Il y a crime quand l'attroupement ne s'est dissipé

(9) Cas. Crim. 24 nov. 1899 - Bulletin crim. No 332, p. 555

(10) Sauf toutefois application de la contravention, en cas d'arrêté de police d'interdiction et celle prévue à l'article 3 de la loi de 1831 si cette disposition est toujours en vigueur. La loi de 1848 n'abrogeant aucun texte antérieur, il n'est pas interdit de maintenir tous ceux qui sont compatibles avec le régime nouveau. C'est le cas, peut-on dire, de l'article 3 de la loi de 1831.

que devant la force ou après avoir fait usage de ses armes.

D'autre part, l'article 4 alinéa 3 *in fine* dispose qu'il ne doit être prononcé aucune peine contre ceux qui, ayant fait partie de l'attroupement sans être personnellement armés, se sont retirés sur la première sommation.

A. — *Le délit d'attroupement.*

Tant que le magistrat civil n'a pas fait la première sommation légale, les individus armés et attroupés ne commettent aucun délit aux termes de la loi de 1848.

Mais dès la première sommation, si elle est nécessaire pour disperser le rassemblement, la loi frappe les participants armés d'une peine de *un mois à un an d'emprisonnement*, si toutefois l'attroupement n'a pas fait usage de ses armes. (art. 4 § 2).

L'attroupement de nuit qui se disperse dans les mêmes conditions, est puni plus sévèrement : *un an à trois ans d'emprisonnement* (§ 3).

Au cas où une seconde sommation est nécessaire pour dissiper l'attroupement, tous ceux qui y participent armés ou non sont passibles d'une peine de *un an à trois ans de prison*, et de *trois à cinq ans* si l'attroupement s'est formé pendant la nuit. (§ 4).

Dans ces deux dernières hypothèses les coupables condamnés à des peines de police correctionnelle pourront être interdits pendant un an au moins et cinq ans au plus, de tout ou partie des droits qui sont mentionnés à l'article 42 du Code pénal (11) ce sont notamment, on le sait, les droits civiques.

(11) art. 4 § VII, L. 1848.

B. — Le crime d'attroupement.

L'alinéa 5 de l'article 4 prévoit le crime d'attroupement. *Pour qu'il y ait crime il faut et il suffit que l'attroupement armé ne se soit dissipé que devant la force ou après avoir fait usage de ses armes.* Pour le premier cas, la peine prévue est celle de 5 à 10 ans de détention, portée de 5 à 10 ans de réclusion si l'attroupement s'est formé pendant la nuit; pour le second cas, celle de 5 à 10 ans de réclusion.

En vertu de l'alinéa 6, les peines criminelles que nous venons d'indiquer ne sont pas applicables en principe aux individus non armés faisant partie d'un attroupement réputé armé. Seules les peines correctionnelles de l'article 4 alinéa 4 pourront leur être appliquées. Toutefois, il en est autrement si ces individus ont eu connaissance de la présence dans l'attroupement de plusieurs personnes, portant des armes cachées; il en est de même, à plus forte raison, si certains participants à l'attroupement sont porteurs d'armes apparentes.

Enfin, même en cas de crime d'attroupement, l'article 463 est applicable, mais les accusés reconnus coupables peuvent être déchus des droits énumérés à l'article 42 du Code Pénal.

C. — Le délit de port d'armes à l'occasion d'un attroupement.

Tout récemment, le législateur s'est préoccupé de réprimer le port d'armes au cours des manifestations et des réunions publiques.

Déjà le décret du 23 octobre 1935 — portant réglementation des mesures relatives au renforcement de

l'ordre public — dans son article 5, a puni *d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 100 à 1000 francs* « quiconque aura été, au cours d'une manifestation, trouvé porteur d'une arme apparente ou cachée, ou d'un engin dangereux pour la sécurité publique ». S'il y a lieu, les peines plus sévères prévues par la loi du 7 juin 1848 seront appliquées. L'article 463 du code pénal relatif aux circonstances atténuantes est écarté expressément. En cas de récidive, l'interdiction de séjour et l'interdiction des droits mentionnés à l'article 42 du Code pénal pourront être prononcées pour une durée de cinq ans au moins et de dix ans au plus (12).

Puis, une loi du 10 janvier 1936 *sur le port des armes prohibées* est venue à nouveau réprimer un délit identique des mêmes peines. — Mais elle vise non seulement le port d'armes *au cours* d'une manifestation mais « à l'occasion d'une manifestation *ou* au cours d'une *réunion* ou à l'occasion d'une réunion ». De plus, la loi du 10 janvier 1936 n'exclut pas expressément l'application de l'article 463 du Code Pénal, mais on sait qu'en matière correctionnelle le bénéfice des circonstances atténuantes ne s'attache qu'aux infractions prévues par le Code Pénal lui-même. Quand le législateur crée un délit nouveau, il doit indiquer expressément qu'il y a lieu d'appliquer l'article 463.

Enfin, à l'égard des étrangers qui se sont rendus coupables du délit prévu par la loi, le tribunal doit prononcer en outre, « l'interdiction du territoire français ».

SECTION III. — COMPETENCES.

Il est nécessaire de donner une courte explication

(12) Article 7 - D. 23 oct. 1935.

sur cette question. L'article 10 de la loi de 1848 renvoyait, en effet, crimes et *délits* à la connaissance de la Cour d'Assises. C'était là une manifestation de tendances libérales auxquelles l'Empire vint bientôt mettre fin. L'article 4 du décret du 25 février 1852, encore en vigueur aujourd'hui abroge expressément l'article 10. Le droit commun de la compétence en matière pénale a retrouvé ainsi son application.

* * *

Le système répressif de la loi de 1848 n'a jamais reçu de nombreuses applications. On comprend facilement pourquoi. Il est lié à un protocole désuet, que nous avons déjà critiqué, et qu'il n'est plus coutume de mettre en mouvement, sauf dans le cas d'incidents graves.

Dès lors, le plus souvent, d'autres délits, des crimes mêmes, pourront être relevés contre les participants. Ils seront réprimés comme l'indique l'article 7 de la loi de 1848 « les poursuites dirigées pour crime ou délit d'attroupement ne font aucun obstacle à la poursuite pour crimes et délits particuliers qui auraient été commis au milieu des attroupements ».

Dans la plupart des cas sans réelle gravité aucune poursuite ne pourra être intentée, le protocole n'aura pas joué.

Cette absence de sanctions pratiques n'est pas une des moindres causes de l'irrespect marqué en France à l'égard de la législation des attroupements.

TROISIEME PARTIE

LA REPARATION DES DOMMAGES CAUSES PAR LES
ATTROUPEMENTS

CHAPITRE I.EVOLUTION DE L'IDEE DE RESPONSABILITE EN
CAS DE DOMMAGES CAUSES PAR LES
ATTROUPEMENTS

Le problème de la répartition des dommages causés aux personnes et aux biens par les attroupements a préoccupé le législateur dès l'époque révolutionnaire. A l'origine, l'obligation de réparer fut imputée collectivement — dans un but répressif — aux auteurs présumés, actifs ou passifs, des déprédations : les habitants du lieu.

Telle est la conception que l'on rencontre déjà dans l'Ancien droit et qui devait s'affirmer avec le droit révolutionnaire. La loi du 3 Août 1791 impose aux habitants de prêter main-forte à l'autorité, de participer à la répression des troubles, sous la sanction de la responsabilité communale. D'autres textes révolutionnaires — notamment la loi du 30 septembre 1792 (article 2), la loi du 16 prairial an III (article 1er) — font de la responsabilité civile des municipalités, la sanction, de l'obligation des habitants groupés, de faire la police sur leur territoire.

D'ailleurs à cette responsabilité de la commune s'ajoute la responsabilité solidaire des habitants qui n'ont pas désigné les auteurs responsables des délits. On a pu démontrer d'une façon irréfutable que ces premiers textes procédaient d'une confusion continuelle entre les habitants collectivement responsables et la commune — groupement des habitants — dont la responsabilité propre, sur le plan juridique, n'est pas encore dégagée (1).

La loi du 10 Vendémiaire an IV vient alors codifier en les systématisant ces tendances éparses de la législation. Elle constitue le premier texte fondamental sur la question dont l'essentiel va subsister jusqu'à nos jours — au moins en ce qui concerne les faits générateurs de la responsabilité.

Mais le fondement juridique de la responsabilité demeure conforme aux tendances de l'époque; la loi de Vendémiaire atteint moins la commune, personne morale collectivité administrative, que les habitants collectivement. Les circonstances historiques, le texte même, confirment cette opinion (2). La théorie juridique complète cette démonstration; il suffit de songer que la responsabilité communale a été traitée par la jurisprudence comme une responsabilité de droit privé jusqu'au début du XX^e siècle. Survivance de la conception traditionnelle qui fait de la commune «un groupement des propriétaires privés, associés pour l'exploitation de biens communs..... ».

(1) *André Spire* : thèse Paris 1895, p. 20 et suiv.

Etude Historique et Juridique de la Responsabilité des communes en cas d'attroupements.

(2) cf. *Spire op. cit.* p 37. Le titre 1^{er} de la loi dispose : «Tous les citoyens habitants la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés ».

Que la responsabilité de la loi de vendémiaire ait pour fondement la faute des habitants, on le voit notamment à la condition de l'exonération prévue : si le rassemblement est formé d'individus *étrangers* à la commune. D'autre part, toutes les communes sont visées et, dans tous les cas, même si elles n'ont pas la disposition de la force publique, police ou armée.

La responsabilité collective des habitants se manifeste enfin dans le mode de répartition de la dette communale. La loi de vendémiaire (Titre V) impose la répartition des indemnités entre *tous les habitants* et non entre les *contribuables* de la commune. Les habitants exercent eux-mêmes le recours en garantie contre les auteurs directs des dommages. En somme, dans ce système la commune n'est qu'une intermédiaire, comme le procureur des membres de l'association.

Le texte de vendémiaire, qui ne devait être modifié, qu'en 1884, se développa suivant les directives d'une jurisprudence modelée sur l'évolution des faits et des idées. La responsabilité communale se détache peu à peu de la responsabilité des habitants. Le juge ne rechercha plus la faute de ceux-ci, mais celle des magistrats municipaux et de leurs auxiliaires.

Au terme de cette première évolution on trouve les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884. Le fondement de la responsabilité ne réside plus dans la faute des habitants, mais dans *celle des autorités administratives communales*.

Aussi la loi de 1884 exonère la commune lorsqu'elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements et rassemblements et d'en faire connaître les auteurs; elle exonère également les communes où la mu-

nicipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée.

La vieille idée du législateur révolutionnaire — empêcher les troubles en intéressant les habitants à leur répression et pour cela fonder la responsabilité sur la faute solidaire des habitants — a disparu. Dans une société mieux organisée, les autorités ont seules la mission d'assurer l'ordre ; les simples citoyens ne doivent pas intervenir, en principe. Le fondement de la responsabilité est donc déplacé : la faute du service public de la police municipale est en cause.

Toutefois, l'intérêt des habitants au maintien de l'ordre public — sous son aspect négatif, s'abstenir de manifestations violentes, et sous son aspect positif choisir des corps municipaux qui sauront faire respecter la paix sociale — est encore visible dans la loi de 1884. Non plus dans le fondement de la responsabilité, mais dans le mode de répartition des dommages-intérêts alloués aux victimes.

En effet, les indemnités sont recouvrées, en une seule fois et immédiatement, sur tous les habitants domiciliés dans la commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes (art. 106).

On peut donc dire que le régime de 1884 est un régime *mixte*. Il supprime la notion de faute collective, qui n'était plus conforme aux faits, pour lui substituer la faute de service. Mais il maintient un mode de répartition des indemnités qui pèse sur les habitants.

Une première critique a pu être adressée à ce système de répartition : tous les habitants, y compris les victimes participaient. Bien plus l'impôt pesait le plus lourdement sur des contribuables — commerçants, gens

aisés, rentiers — qui évidemment n'avaient point participé aux déprédations ou aux pillages.

Cette législation contenait en outre, de graves lacunes, préjudiciables aux victimes des attroupements. Sous la loi de Vendémiaire, forçant le texte, la jurisprudence de la Cour Suprême, avait exonéré de toute responsabilité la Ville de Paris, dépouillée des pouvoirs de police. Avec la loi de 1884 ce sont toutes les municipalités, qui n'ont point la disposition de la force publique, qui sont exonérées. Les grands centres urbains, où les troubles sont les plus fréquents, sont donc exonérés de toute responsabilité.

Les victimes ne peuvent que rechercher les auteurs directs, recherche difficile; ceux-ci d'ailleurs seront le plus souvent insolvable.

L'Etat, qui assure la police dans les communes ainsi exonérées, n'accepte de supporter aucune responsabilité. La théorie de la puissance publique — souveraineté irresponsable — fait sentir longtemps ses effets, mais elle va subir de tous côtés les assauts et du juge administratif et du législateur.

Puis, avec l'atténuation de l'idée de faute, fondement de la responsabilité, et l'affirmation du principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques, on aboutit à une conception nouvelle du régime juridique à appliquer aux dommages causés par les attroupements.

Le déséquilibre qui naît des déprédations subies par quelques uns est d'autant moins supportable qu'on voit bien que les troubles locaux ont des causes diverses — qui tiennent à la structure même de la société — à son fonctionnement général.

A l'idée de solidarité financière des citoyens s'ajoute l'idée de risque social qui la complète.

Telle est l'origine de la loi du 16 avril 1914 (3).

La commune ne pourra plus invoquer les efforts louables de ses organes (4) pour échapper au devoir de réparation. L'Etat participera pour une part importante à cette responsabilité objective.

Ainsi, le fondement de la responsabilité administrative en la matière repose sur deux idées complémentaires voisines, mais distinctes : *la notion du risque social, le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.*

Les dommages causés par les attroupements et les émeutes ont un caractère anormal, exceptionnel. La responsabilité des auteurs est le plus souvent illusoire. Quel patrimoine va dès lors supporter cette partie définitive, en l'absence de toute faute précise qui puisse être reprochée aux autorités publiques : celui de la victime ? c'est la solution individualiste.

La loi du 16 avril 1914 donne une solution moins inéquitable. Elle rétablit l'équilibre social rompu aux détriment d'un seul ou de quelques uns, en affirmant la responsabilité du patrimoine administratif. Sans doute ne va-t-elle pas jusqu'au point extrême où la notion de risque social et de solidarité nationale entraînent logiquement : l'Etat n'est responsable ni immédiatement,

(3) Cf. la thèse de Philippe Serre 1926 - Ch. II et III pour un historique de cette évolution et des travaux parlementaires.

(4) ou leur abstention nécessaire. V. l'arrêt de requête du 31 mai 1910. D.P. 1911-1-521 (note de M. Politis) qui a déclenché le mouvement pour la réforme de la loi de 1884. La jurisprudence antérieure avait assuré très efficacement la protection des victimes : cf Req. 6 juillet 1908 D. P. 1910-1-173 et la note de M. Politis.

ni complètement. Les communes sont toujours civilement responsables, en principe, solution inexacte dans le cadre de la théorie du risque, puisqu'elle pose la responsabilité de l'élément et non du tout, de la cellule et non du corps social.

Il n'y a pas, en effet, «solidarité communale», dans ce domaine, mais « solidarité nationale ».

Mais cette solution n'en est pas moins judicieuse. Elle permet de continuer à intéresser les communes et leurs habitants au maintien de l'ordre public, en ne les déchargeant pas de toute contribution financière locale.

A travers cette évolution qui conduit de la faute au risque, de l'assurance individuelle à l'assurance mutuelle ou collective, persiste nécessairement un élément et préventif et répressif à la fois.

Le législateur de 1914 a, pour ce faire, institué un mécanisme de partage de responsabilité entre l'Etat et les Communes, qui vise, d'une part, à aggraver les charges communales en cas de faute des autorités locales, ou au contraire à les réduire au cas où la municipalité ne dispose pas de la force publique, ou si elle a agi dans toute la mesure du possible pour arrêter les troubles.

En tout état de cause, un certain pourcentage des indemnités allouées restera à la charge des communes. On trouve là comme l'application d'une théorie qu'on a quelquefois proposé d'introduire, dans la législation, en matière d'assurance privée : l'assurance ne couvre pas tout le risque ; l'assuré a ainsi intérêt à faire l'impossible pour éviter l'accident. La Commune, assurée par l'Etat, a intérêt à ce qu'aucune déprédation n'ait lieu.

On retrouve presque ici le point de départ de toute cette évolution. La notion de faute collective de la commune et de ses habitants, chassée par la notion de ris-

que, réapparaît, parce qu'elle est indispensable. Elle seule permet, en effet, d'éviter une irresponsabilité totale, désastreuse pour le maintien de l'ordre.

Un amendement apporté, au projet de loi de 1934 relatif au maintien de l'ordre public, par la Commission de législation civile de la Chambre porte atteinte dans une certaine mesure, à cette idée. Si cette disposition était adoptée, les Communes ne supporteraient aucune responsabilité pour les dommages causés par les attroupements, dans le cas où le maire, ayant interdit une manifestation, l'autorité supérieure annule sa décision.

On peut craindre que, pour dégager la responsabilité de leurs communes, les maires ne refusent systématiquement d'autoriser les manifestations déclarées. L'autorité supérieure devra nécessairement intervenir ; mais en levant l'interdiction, elle engage en même temps la responsabilité exclusive de l'Etat.

Au terme de l'évolution que nous venons de retracer brièvement (5), la responsabilité de la commune est objective, en ce sens qu'aucune cause d'exonération totale n'existe plus, la faute de la commune n'a pas à être recherchée. Seule la faute de la victime pourra écarter, à son égard, l'application des dispositions de la loi de 1914. Cette responsabilité est donc d'ordre public (6).

* * *

Si le *fondement* de la responsabilité, en matière d'attroupement s'est modifié peu à peu, suivant en cela l'évolution même de la théorie de la responsabilité et s'adaptant aux conceptions nouvelles de la responsabilité de la Puissance publique, les *faits générateurs* de cette

(5) V. l'étude approfondie de Ph. Serre, thèse précitée.

(6) Cf. C.E. 3 juillet 1914; D.P. 1918-3-8.

responsabilité sont demeurés constants de l'an IV à 1914. A cet égard, le texte a montré une fixité remarquable.

Tous les dommages causés par des rassemblements d'hommes ne sont pas, en effet, soumis à cette législation spéciale. Elle s'applique exclusivement « *aux dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des rassemblements armés ou non armés* ». Cette définition, dont nous aurons l'occasion de préciser les éléments, vise essentiellement les déprédations commises par des mouvements de rues, des manifestations sociales ou politiques, des attroupements tumultueux. Il doit s'agir d'un désordre collectif. La pierre de touche de l'application de la loi de 1914, comme des lois de 1884 et de l'an IV, c'est l'existence d'une *entreprise collective contre la paix publique intérieure*. C'est dire également que les faits de guerre demeurent exclus de ce régime.

Le régime institué par la loi du 16 avril 1914 comprend les traits caractéristiques suivants : les victimes se voient reconnaître toujours droit à indemnité; l'obligation d'indemniser est répartie entre l'Etat et la commune; les indemnités sont réparties entre les personnes incrites au rôle des contributions directes de la commune, la victime exceptée; la compétence est judiciaire pour toutes les actions, principale et en garantie.

Nous examinerons successivement les règles de fond (chap. II) de procédure (chap. III) et d'exécution (chap. IV), posées par la loi de 1914.

CHAPITRE II

LES REGLES DE FOND.

La responsabilité administrative, prévue par la loi de 1914, ne joue que, dans le cadre des circonstances bien

définies prévues par ce texte (§ 1); elle est partagée entre les communes et l'Etat (§ 2); la faute de la victime entraîne exonération partielle ou totale des collectivités publiques (§ 3). Quant aux règles relatives à la détermination du préjudice et à l'évaluation de l'indemnité, elles ne s'écartent pas du droit commun. Il suffira de les rappeler brièvement (§ 4). Enfin les collectivités responsables ont un recours contre les auteurs et complices du désordre. (§ 5).

SECTION I. — LES FAITS GENERATEURS DE LA RESPONSABILITE

L'article 106 - de la loi municipale - (modifié par la loi de 1914) énumère quatre conditions nécessaires et suffisantes qui déterminent la responsabilité administrative spéciale prévue par ce texte. Il faut que des dommages, envers les personnes ou contre les propriétés publiques ou privées, aient été commis, qui résultent de crimes ou de délits (§ 1), œuvre d'attroupements ou de rassemblements armés ou non (§ 2), à force ouverte ou par violence (§ 3). Entre le délit et l'attroupement doit exister un lien de causalité (§ 4). Enfin, quand toutes ces conditions sont réunies, les dommages causés par la force publique, à l'occasion des troubles, entraînent également la responsabilité de la commune et de l'Etat dans les termes de la loi de 1914 (§ 5).

§ 1. — *Existence de crimes ou délits.*

La nécessité de prouver l'existence de crimes ou délits, qui sont la cause immédiate des dommages, écarte immédiatement du champ d'application de la loi de

1914, toutes les situations où aucune responsabilité pénale, criminelle ou correctionnelle n'est engagée.

Cette absence d'élément pénal peut se manifester, soit si les faits qui qualifient l'infraction ne sont pas réunis, soit si l'intention délictuelle n'existe pas.

C'est ce que la Cour de Limoges a jugé dans les circonstances suivantes. Au cours d'un spectacle public sportif, un parachutiste tombe dans un champ voisin de l'aérodrome. La foule se précipite. Elle brise les clôtures, foule les cultures. La Cour estime qu'il n'y a, *faute d'intention coupable*, ni crime ni délit caractérisé dans cette action spontanée. Il s'agit d'un mouvement irréfléchi. Les actes matériels ont été accomplis sous l'empire de la pitié ou de la curiosité (1).

Au contraire, cette première condition est remplie dès que tous les éléments d'une infraction pénale quelconque sont réunis. Dans l'hypothèse où une foule poursuit un individu, en poussant des cris de mort, cet acte collectif de violence est constitutif de la voie de fait prévue par l'article 311 du Code Pénal (2). De même le fait d'enfoncer les portes d'une salle de réunion, d'y pénétrer en tirant des coups de revolver (4).

En terminant l'examen de cette première condition nécessaire, pour que puissent jouer les dispositions spéciales, de la loi de 1914, il nous faut dire un mot de l'existence possible de *délits en cas de grèves avec occupations des lieux de travail*.

Les victimes de dommages causés à l'occasion de ces mouvements sociaux devront rapporter la preuve de la commission de crimes ou délits. Quels pourront être ces

(1) Limoges, 2 juillet 1923 - G.P. 1923-2-456

(2) Paris 17 oct. 1924, G.P. 1925-1-159.

(4) Civ. Béthune 15 juin 1932 G. P. 1932-2-650.

crimes ou délits ? Ce seront par exemple la violation de domicile, réprimée par l'article 184 du code pénal, les entraves à la liberté du travail (art. 414), la séquestration (341 et suiv.) les violences ou voies de fait (art. 309 et suiv.), la destruction de marchandises ou d'instruments servant à la fabrication (art. 435 à 458) (5).

Comme on l'a fait remarquer, le juge saisi de la demande en indemnité est pleinement compétent pour statuer sur la réalité de tels délits, en l'absence même de toute poursuite pénale. Il y a une question de fait, dont la preuve pourra être rapportée par tous les moyens légaux (Cf. Art. Jéze - Revue de droit Public - 1936 p. 507).

§ 2. — *Attroupements ou rassemblements armés ou non armés.*

Les délits ou crimes, causes de dommages, doivent être commis au cours ou à l'occasion d'attroupements (6). Nous avons souligné plus haut les caractéristiques de l'attroupement.

On voit ici que la loi n'exige pas qu'il revête tel ou

(5) Cf. Conclusions de M. l'avocat général Laronze sous *Ville d'Aubervilliers et Etat c. Ste La Boyauderie de la Boucherie en gros* - 10 mars 1937 (Cour d'Appel de Paris Référé) - Gaz. P. 23 mars 1937; cf. Rouen (1re Ch.) *Etat et commune du Grand-Quevilly c. Ste des Hts-Fourneaux* - 18 mars 1937 - G. Pal. 9 avril 1937.

(6) Ainsi les dégâts commis, individuellement dans une boutique par deux *militaires isolés* - ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi; il n'y a pas attroupement : v. civ. Lyon 22 Janv. 1919; D.P. 1919-2-15; Cf. Paris 17 octobre 1924 DH. 1924, P. 672

tel trait : concerté ou spontané (7), illicite ou illégal. (8).

Il faut et il suffit qu'il y ait attroupement, c'est-à-dire, concours d'hommes, et non acte individuel, quelle que soit sa cause ou son origine.

La question de savoir si un nombre minimum de participants était nécessaire pour qu'il y ait attroupement fut longtemps discutée.

Pour exiger un chiffre minimum on se basait sur l'art. 9 du décret des 26-27 juillet - 3 août 1791 qui portait que : « sera réputé attroupement séditieux et puni comme tel tout rassemblement de plus de 15 personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte, d'un jugement. »

Mais aujourd'hui, la jurisprudence ne s'attache plus à ce chiffre (9).

M. Foucart dans son traité de droit administratif avait justement critiqué ce criterium, disant : « Il est impossible de rien préciser en pareille matière. Il est tel hameau isolé du chef lieu de la commune, dans lequel 10 hommes composeraient un rassemblement dangereux, tandis qu'il serait à peine remarqué dans une ville populeuse. C'est là une question de fait qui nous semble devoir être abandonnée à l'appréciation des tribunaux ».

A cet argument de raison, il faut aujourd'hui ajouter

(7) Il peut y avoir préméditation, Lyon 25 juillet 1927, DH. 1927-548; Ch. Civ. 10 janv. 1933 D.H. 1933-97; Gaz. du Palais 1933-1-561 concl. Matter. Bordeaux 12 févr. 1934 D.P. 1936-2-63.

(8) Le but délictueux du rassemblement n'est pas nécessaire : Luze 3 août 1899, S. 1901-2-141; Besançon 2 mars 1900, D. 1900-2-364. De même peu importe qu'il ait ou non le caractère politique. Paris 1er février 1924, D. 1924-2-95.

(9) Trib. Lyon 12 janvier 1919 - D.P. 1919-2-15.

un argument de droit. La loi de 1791 n'est en effet, plus en vigueur sur ce point. La loi de 1831 lui fait, il est vrai, allusion, mais renvoie-t-elle à l'art. 9 ou était défini l'attroupement ? Non, elle décide seulement que « si les trois sommations sont inutiles, il pourra être fait emploi de la force, conformément à la loi du 3 août 1791 ». Si la loi de 1791 était demeurée en vigueur ce ne serait donc que dans la partie où elle réglemente l'emploi de la force publique. Il résulte d'ailleurs de la discussion de la loi que c'est volontairement qu'elle est muette sur ce point.

La loi de 1848 ne définissant pas davantage l'attroupement quant au nombre des participants, le juge du fond est absolument maître de décider s'il y a lieu, ou non, d'appliquer les lois de 1884 et de 1914.

La Cour de Cassation n'exerce aucun contrôle sur la qualification d'attroupement donnée à une réunion par les juges de fait. Elle estime que la question de savoir si une réunion d'individus, qui ont commis des dégâts sur le territoire d'une commune, a le caractère d'un attroupement est une question de fait rentrant dans le *pouvoir souverain d'appréciation* des juges de fond (cf. Req. 14 février 1872 - S. 1872-1-224).

Lieu de l'attroupement.

Toutefois, une délicate question naît du point de savoir si le *lieu* de l'attroupement importe au déclenchement des dispositions de la loi de 1914. En d'autres termes, l'attroupement visé est-il celui qui se produit sur la voie publique ou dans un lieu public, ou bien au contraire doit-on comprendre les rassemblements se manifestant dans un *lieu privé*, immeuble, bureaux, usines ?

Il faut écarter naturellement l'hypothèse où l'attroupe-
ment, formé sur la voie publique ou dans un lieu pu-
blic, pénètre, sans l'autorisation des occupants, ou des
propriétaires, dans un lieu privé et le met à sac. C'est là
précisément le cas type où doit jouer la loi de 1914 (10).

Un exemple nous est fourni, dans un arrêt de la Cour
de Cassation (11); il s'agissait de la mise à sac le 9 janv.
1910 d'un fonds de commerce d'épicier par un groupe de
commis-épiciers, au cours d'une manifestation sur la
voie publique.

D'autre part, la définition du lieu public est très gé-
nérale : c'est celui où le public est admis et qui, de ce
fait, est soumis à la surveillance des autorités adminis-
tratives : cafés, cabarets, débits de boisson, salles de
spectacles et de réunions, spectacles sportifs (12), jeux,
danses et bals publics, hôtels, auberges, églises, cercles,
casinos, bains... Il s'agit là d'une question de *fait*, qui
dépend de circonstances propres à chaque cas particu-
lier.

Mais le rassemblement peut se former, à l'intérieur
même d'une propriété privée, dans une cour d'usine, dans
les locaux d'une administration. Est-ce là un attroupe-
ment au sens de la loi ?

M. l'avocat général Laronze, dans les conclusions
que nous avons citées (13) a déclaré que pour la juris-
prudence « dans le silence des textes, la condition ne pa-

(10) Rennes 6 décembre 1904, D.P. 1905-2-265.

(11) 28 avril 1922, G.P. 1922-2-344 - Comme les faits s'étaient pas-
sés à Paris, la loi de 1884 exonérait la Ville et la loi de 1914
fut considérée comme n'étant pas rétroactivement applicable.

(12) Civ. Bayonne 17 oct. Gaz. du Palais *Rec. des Assurances* 1922
p. 415; Civ. Cass. 10 août 1869 DP. 70-1-193 - Besançon, 2 mars
1900, D.P. 1900-2-364

(13) *Supra* p. 171. V. G.P. 1937-1-574.

rait pas nécessaire, d'un rassemblement dans un lieu public ». Ce fait ne serait pas déterminant (14).

Pourtant, dans une décision intervenue sur ce point précis, le tribunal de Lille a jugé que dans leur véritable sens légal et à la lumière des travaux législatifs, les mots « attroupement » ou « rassemblement » s'appliquent « aux réunions..... *d'individus groupés sur la voie publique ou dans des lieux publics* et commettant leurs agissements soit sur place, soit en d'autres endroits ». Il ajoute que les faits doivent s'être produits dans les lieux publics parce que ce sont les «seuls endroits soumis, sans réquisition spéciale, à la police municipale» (15) et en conséquence il refuse l'application des lois de 1884 et 1914 en cas d'occupation d'usine non précédée ou accompagnée de manifestation extérieure.

Si l'on part de cette idée essentielle que le lieu public est celui où peuvent intervenir, sans autorisation spéciale de justice les autorités de police et la force publique, on pourrait admettre qu'en cas de rassemblement dans une propriété privée, la loi de 1914 ne jouera

(14) Darroze (thèse Toulouse 1924) sans s'expliquer sur ce point indique qu'en cas d'incendie d'usine, au cours d'une grève : la « responsabilité de la commune pourra être retenue, si seulement il peut être prouvé que le feu a été mis de l'extérieur ». De plus dans les conclusions de Matter (G.P. 1933-2-565) on trouve, d'ailleurs d'une façon implicite et indirecte, une opinion plus restrictive. L'éminent jurisconsulte est amené à dire : « Que vise la loi de 1884 ? Je l'ai dit, non tout attroupement *sur la voie publique*, mais des troubles graves à caractère dangereux. »

(15) Lille, 6 Mars 1937, G.P. 37-1-576; Cf. Riom : 13 oct. 1927 qui exige que l'attroupement se produise dans un lieu public; La Cour de Lyon, dans un arrêt du 25 juillet 1927, D.H. 1927-548, a défini l'attroupement dans les termes suivants : «*Toute réunion de personnes formée par préméditation ou occasionnellement, dans un lieu public pour la poursuite d'un but illégal et susceptible d'amener du désordre ou des dommages*».

qu'à partir du moment où les occupants, les propriétaires ou toutes autres personnes qualifiées, auront fait appel à la police, l'autorisant et même l'invitant à pénétrer sans délai dans les lieux, pour prévenir ou arrêter les déprédations. La propriété privée passe alors sous le régime des « lieux publics ».

Cependant, cette solution même est peu satisfaisante. Il faut songer, d'une part que la loi de 1914 ne précise pas la nature du lieu où l'attroupement s'est formé, et d'autre part que de graves dommages, nés de mouvements sociaux, revêtant le caractère de pillages ou d'émeutes resteraient sans réparation.

Le jugement de Lille invoque pourtant les travaux législatifs de l'an IV à 1914, sans préciser toutefois où se trouve inscrite cette condition de l'attroupement en un *lieu public*. Il lui suffit de constater, dans l'espèce « que l'occupation illégale des lieux de travail par le personnel de l'établissement n'a été précédée ou accompagnée d'aucune manifestation extérieure et qu'il n'y a eu, dans aucun lieu public, un attroupement ou rassemblement ayant le caractère prévu par la loi de 1884 » pour écarter l'application de ce texte.

De telles constatations ne nous paraissent pas suffisantes. Le tribunal aurait dû rechercher, si un véritable « attroupement » (16) avait eu lieu dans les locaux privés et, dans l'affirmative si une personne qualifiée avait fait appel à l'autorité publique. Ces deux conditions réunies devaient permettre de considérer qu'il y avait eu attroupement au sens de la loi de 1914.

(16) C'est-à-dire « manifestation collective » et non simplement déprédations commises individuellement par certains ouvriers, alors que tout le monde reste à son poste et fait la grève sur place.

Identité des participants à l'attroupement.

Pour écarter au surplus l'application de la loi de 1914, le Tribunal civil de Lille note que les faits ont été réalisés, non seulement dans les locaux privés mais « par des individus d'ailleurs identifiables ».

C'est dire que, quand tous ceux qui ont participé à l'attroupement sont connus, la loi de 1914 ne joue plus. Cette théorie avait déjà été avancée par M. Darroze (17) «si le dommage, affirme-t-il, a été causé par un nombre déterminé d'individus, tous connus, le juge décide-
« ra qu'il n'y a pas attroupement et refusera d'appliquer
« le texte exceptionnel qui vise le délit collectif. Pour
« qu'il y ait donc délit collectif, il faudra qu'il y ait anony-
« mat du plus grand nombre des délinquants. Dans
« le cas contraire, nous nous trouverions en présence de
« l'article 440 du Code pénal et de la responsabilité civile
« telle qu'elle est réglée par l'article 1382 du Code
« civil ».

Cette opinion ne nous paraît pas conforme à la loi. On se souvient que le but essentiel n'est pas uniquement de réparer un dommage dont les auteurs sont inconnus, mais dont les auteurs connus sont insolvable. La loi n'établit en aucune façon une responsabilité en quelque sorte alternative. La responsabilité administrative pour risque social ne joue pas simplement quand on n'a pu retrouver les auteurs directs des dégâts.

Nous n'avons rencontré aucune décision imposant aux victimes de rechercher les auteurs identifiables. Ce serait singulièrement limiter les dispositions légales.

Au surplus, on comprendrait alors fort mal que l'ar-

(17) thèse (1924) op. cit. p. 106

ticle 109 de la loi municipale stipule « L'Etat, la commune ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou complices du désordre ». Cette disposition n'a de sens que si l'on admet que les collectivités publiques peuvent être déclarées responsables même si les auteurs sont connus. Dans ce cas, elles sont naturellement subrogées dans l'action en réparation qui appartient aux victimes.

Attroupement et réunion de malfaiteurs.

La jurisprudence a eu l'occasion de décider que les attentats commis par une réunion fortuite ou concertée de quelques malfaiteurs, demeuraient hors du champ d'application de la loi de 1914 (18). La solution ne fait aucun doute. Elle découle de la distinction entre un attroupement et une bande de malfaiteurs.

Un arrêt récent éclaire cette distinction : Au Havre, un matin, vers sept heures, un sieur Boudin se rend à son travail — au Pont V — passant quai Georges V, près de la tente-abri, il est attaqué par des individus, dissimulés derrière les baraquements du steamer *Ary Scheffer*, qui lui portèrent des coups. Le Tribunal civil du Havre a estimé qu'il ne s'agissait pas là de l'œuvre d'un attroupement ou d'un rassemblement mais celle d'individus commettant des délits individuels (19).

Attroupement et occupation d'usine.

Les événements de juin-juillet 1937 ont posé la question de savoir si l'on peut considérer l'occupation d'une

(18) Civ. Seine 30 octobre 1918 (Rec. Assur, 1919 p. 125) ; Civ. Lyon 22 janvier 1919, DP. 1919-2-15; Dijon 1 Décembre 1919 La loi du 5 février 1920).

(19) 3 Juillet 1926 GP. 2-495.

usine, de bureaux, comme un attroupement ou un rassemblement au sens de la loi de 1914. Nous avons déjà indiqué une difficulté née de la condition suivant laquelle le rassemblement doit avoir lieu dans un endroit public. Mais le point envisagé ici est de savoir, à supposer cette première difficulté résolue, dans quel cas il y a « attroupement » dans une usine. C'est une question de fait et de circonstances qui doit être résolue, conformément aux directives que nous avons dégagées en définissant la notion d'attroupement. Il faut remarquer toutefois que la simple présence des ouvriers sur le lieu du travail, même en dehors des heures de travail et contre la volonté patronale, ne semble pas suffire pour constituer un attroupement au sens de la loi. Le juge saisi devra apprécier chaque cas d'espèce suivant ses caractères propres. (Cf. Bibliographie — Articles de M. Jèze).

* * *

Pour conclure sur ce point, la nécessité d'un *attroupement* doit seule être retenue comme le second fait générateur de la responsabilité spéciale de la loi de 1914. Un troisième fait générateur également indispensable se trouve imposé par l'interprétation jurisprudentielle de l'expression « à force ouverte ou par violence ». Cette condition vient qualifier en la limitant la notion d'attroupement.

§ 3. — *Emploi de la force ouverte ou de la violence.*

Si l'on se reporte à la lettre de l'article 106 dans la rédaction que le législateur lui a donnée en 1914, reprenant d'ailleurs le texte même de la loi de Vendémiaire an IV — Titre IV (article 1er) — on lit que les communes sont responsables des dégâts résultant « *des crimes*

ou délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés».

A première vue, l'expression « à force ouverte ou par violence » paraît simplement colorer les crimes ou délits visés. Cette interprétation serait inexacte; elle suppose que le législateur révolutionnaire, et celui de 1914, ont commis une sorte de pléonasme, et n'ont point estimé suffisamment caractérisés par leurs éléments légaux les crimes ou délits. On est amené alors à se demander si la «force ouverte» qui doit accompagner l'action criminelle ou délictueuse n'est pas différente de l'élément de violence que comporte chaque crime ou délit.

En d'autres termes, par cette formule quelque peu elliptique, le législateur aurait fait allusion au caractère «révolutionnaire» des troubles.

La loi de 1914, comme les textes de l'an IV et de 1884, ne viserait que des troubles graves, «à tournure d'émeute».

On transfère, ainsi en vérité, l'accent; l'expression «force ouverte» ne qualifie plus les dégâts mais les attroupements; tout se passe comme si le législateur avait stipulé «dégâts..... résultant de crimes ou délits commis par des attroupements séditieux ou révolutionnaires employant la force ouverte ou la violence ».

Pour appuyer et consacrer cette interprétation, on a invoqué l'histoire législative, la doctrine, la jurisprudence.

Les travaux législatifs.

Nous avons remarqué déjà la fixité du texte depuis la loi de l'an IV. Depuis près d'un siècle et quart la dé-

finition « est demeurée intacte dans sa forme qui nous paraît désuète et vieillie..... Telle est la formule identique des trois lois (an IV, 1884, 1914) ». Ainsi s'exprimait M. le Procureur général Matter (20).

Dans ces conditions, on peut tenir compte des travaux préparatoires des trois textes «.....compte tenu de l'évolution des mœurs».

La loi de l'an IV, si on envisage son texte intégral, vise les événements quasi révolutionnaires des temps troublés du Directoire : homicide, pillage, destruction des ponts, routes coupées ou interceptées par des abats d'arbres ou autrement. L'article 12 du titre IV est intéressant car l'expression «force ouverte» est employée en corrélation avec les mots « attroupements ou rassemblements » : «.....lorsqu'un adjudicataire des domaines nationaux aura été *contraint à force ouverte, par suite de rassemblements ou attroupements* de payer tout ou partie de son adjudication à autre que dans la caisse des domaines et revenus nationaux..... ». La loi de l'an IV, élaborée dans une atmosphère de troubles, n'a précédé que de cinq jours les événements du 15 vendémiaire. C'est ce qui a permis à M. Batbie d'affirmer, au cours des débats de la loi de 1884 que ce texte ne visait que des faits graves, d'un caractère révolutionnaire, procédant de l'émeute ou sédition, intéressant de manière directe l'ordre public (21).

Le champ d'application de la loi de 1884 ne paraît pas moins précis. Elle ne vise pas tout attroupement sur la voie publique mais des troubles graves présentant un

(20) Sous Cass. 10 janvier 1933 précité - GP. 33-1-561

(21) cf, DP. 1884-4-86.

caractère dangereux (22).

Les travaux préparatoires de la loi de 1914 ne marquent pas à cet égard une orientation nouvelle. Voir le rapport de M. Touron au Sénat (23). Pour l'honorable sénateur, l'objet de la loi est de permettre la réparation des sévices et des attentats commis par des attroupements ou rassemblements « des faits qui constituent de très graves mouvements collectifs, à proprement parler, des émeutes ». Les mots troubles, troubles publics, émeutes reviennent constamment dans la discussion.

Bien plus, l'art. 108 § 2 nouveau révèle l'état d'esprit du législateur de 1914 : il introduit la qualification d'émeutiers. Ce mot, a-t-on dit, dans sa brièveté, précise fortement la nature des faits générateurs de dommages intérêts : « les émeutiers » — Dans émeutiers, il y a émeutes — « Ainsi la loi de 1914 a renchéri encore pour restreindre le champ d'application de son texte » (24).

La doctrine.

Dans ses magistrales conclusions, sous l'arrêt de la Chambre civile du 10 janvier 1933, M. Matter s'étonnait de n'avoir point trouvé de « doctrine » sur ce point. La doctrine est muette et les auteurs n'ont point prévu la question.

Cependant, dans une thèse soutenue à Paris, en 1895, M. André Spire note à ce sujet « la loi exige encore que le dommage ait été causé par force ouverte ou violence Elle s'applique donc, comme disent les auteurs, dans

(22) V. *ibid*

(23) D.P. 1916-4-366

(24) Procureur général Matter, conclusions précitées.

les seuls cas de sédition ou d'émeute».

Mais M. Spire estimait, quant à lui, que cette condition se confond quelque peu avec celle qui rendait nécessaire l'existence de crimes ou délits. Car, à son avis, un rassemblement paisible commettra rarement des crimes ou des délits, occasionnant des dommages. C'est qu'il n'envisageait point la commission de délits, à l'occasion d'un attroupement n'ayant pas le caractère d'émeute : comme des horions échangés sur le passage d'un défilé, entre ceux qui défilent et quelques spectateurs.

D'autre part, on sent bien que, pour lui, c'est la notion d'attroupement qui est essentielle.

Dans un ouvrage plus récent, on trouve une définition plus précise. M. Darroze nous dit : « *à force ouverte ou par violence*, visent des troubles, des émeutes et des séditions où le peuple est en état de rébellion contre la loi et l'autorité, mais non les mouvements d'une foule pacifique, qui n'est dominée par aucune idée de révolte ou d'hostilité ». C'est la formule d'un arrêt de la Cour de Limoges, comme nous l'indique l'auteur (25). Mais l'arrêtiste de la Gazette du Palais critiquait la Cour de Limoges d'avoir circonscrit « la violence » aux manifestations de révolte ou d'hostilité; il remarque que dès avant la loi de 1914 il avait été admis en jurisprudence que l'article 106 était applicable même lorsque l'attroupement avait eu lieu dans un but inoffensif, voir licite (26).

La manifestation la plus nette d'opinion de la doc-

(25) Darroze : op. cit. p. 90 - Limoges 2 Juillet 1923; GP. 23-2-456.

(26) Douai : 3 Février 1914; Gaz. Pal. T. 1912-1920, V. Commune No 344 et s. - Gaz. Trib. 17 Juin 1914.

trine, on la trouve chez les auteurs de droit administratif qui étudient, en général, cette responsabilité sous le titre : « responsabilité des communes en cas de troubles intérieurs et d'émeutes (27) ».

Elle n'est d'ailleurs que l'expression de l'examen critique des textes et de la jurisprudence. Celle-ci, nous allons le constater, ne limite pas le domaine de la loi aux faits « à tournures d'émeutes » elle y comprend tous les désordres, tous les troubles, qui ont revêtu un certain caractère dangereux.

Jurisprudence.

Il n'est pas possible dans le cadre de cette étude de reprendre la jurisprudence des Tribunaux et Cour d'Appel extrêmement nombreuse, quelque peu flottante et contradictoire (28).

Parmi les arrêts récents, se détache celui de la Cour de Limoges — que nous avons déjà cité — du 2 juillet 1923. Il affirme la nécessité de troubles, séditions, émeutes pour que joue la responsabilité administrative pour risque. Pour la Cour de Bordeaux (29) le risque social n'entre en jeu que « lorsque les crimes ou les délits dont la réparation civile est demandée, sont imputables à l'action collective d'une foule inspirée par des desseins contraires à l'ordre public et à la paix sociale ». Elle décide ainsi qu'une contre-manifestation politique convoquée dans le but de contrarier une réunion annoncée, qui se déroule devant l'entrée du local et donne lieu à

(27) *Hauriou* : 12e éd. p. 538 note 38; *L. Rolland* : Précis 2e éd., No 413-415; *R. Bonnard*, Précis 2e éd. p. 97; *Waline* : *Manuel Elémentaire* (1936) p. 639.

(28) V. le rapport précité de M. Touron au Sénat.

(29) 12 févr. 1934; *Ville c. Jeunesses Patriotes*; G.P. 1934-1-589.

des bris de clôture et violences procède de l'attroupe-
ment et de l'action collective conditionnant l'application
de l'article 106. Le même critérium est appliqué par un
jugement du tribunal civil de Mantes (30), à l'occasion
de faits semblables : formation d'un groupement en vue
d'empêcher une réunion privée. Le Tribunal estime que
le mot « émeute » doit être pris dans un sens large. On
doit entendre par là « tout soulèvement ayant pour but
d'imposer par l'intimidation ou par la force, la réalisa-
tion de revendications économiques, sociales ou politi-
ques, ou de témoigner le mécontentement d'une partie
de la population en s'insurgeant contre les édits de l'au-
torité, et en constituant un déploiement illégal de forces
qui met en péril la sécurité publique ». Il suffit alors au
tribunal de constater, d'une part que le fait de vouloir
empêcher une réunion privée constitue à lui seul « une
véritable violence », et d'autre part que des barrages ont
été formés dans les rues donnant accès à la salle de la
réunion (31).

Cependant, un jugement récent du tribunal civil de
Lille refuse de reconnaître l'existence d'une action par
« force ouverte ou par violence » dans les circonstances
suivantes : Un surveillant d'une usine en grève se rend
à son travail; à l'usine plusieurs centaines d'ouvriers en
grève, stationnaient devant les locaux; un peloton de la

(30) 13 décembre 1935 - *Giraudet c. Ville et Etat*; G.P. 1936-1-204.

(31) Trib. Civ. Lille, *Guenic c. Ville de Roubaix et Etat*, 5 nov.
1936; G.P. 36-2-907 - intervenu dans des circonstances ana-
logues : L'Union nationale Républicaine avait organisé à
Tourcoing, le 4 Juin 1934, une réunion où l'on devait enten-
dre une conférence d'un député; certains groupements politi-
ques adverses appelèrent par la voie de la presse, par tracts
et affiches leurs adhérents à manifester pour tenter de s'y
opposer : des actes de violence eurent lieu d'une réelle gravité,
qui ont revêtu nettement les caractères d'une émeute.

garde mobile à cheval se porte sur les lieux pour dégager la chaussée, afin de permettre la circulation; au moment où le peloton arrive à la hauteur du surveillant, celui-ci descend du trottoir sur lequel il se trouvait; à peine sur la chaussée il est renversé par le cheval d'un garde et blessé. Le tribunal, reprenant la formule des conclusions de M. Matter, souligne que pour être générateurs de dommages-intérêts, les attroupements, d'où sont résultés des crimes ou délits à force ouverte ou par violence, doivent avoir *le caractère de troubles graves, dangereux, à tournure d'émeute*. Il estime que l'on ne retrouve pas ces caractères dans le stationnement des ouvriers en grève sur la voie publique et que la mise en marche du peloton de gardes à cheval n'a pas été motivée par des violences graves mais qu'elle a eu pour but, de dégager l'entrée de l'usine et de permettre la circulation sur la chaussée.

Cette solution restreint trop, à notre avis, la portée de la loi de 1914. Du moment où l'autorité publique croit nécessaire de faire intervenir la force publique armée à cheval et commande une charge, il nous paraît incontestable que l'on se trouve dans le cadre des troubles visés par la législation. Au surplus, la formule assez étroite du Président Matter n'est pas tout à fait celle de la Cour de Cassation, dans son arrêt de 1933 même.

La Cour de Cassation a été en effet appelée à se prononcer à maintes reprises sur le caractère de faits invoqués à l'appui d'une demande de dommages-intérêts fondée sur la loi de 1914. Les arrêts intervenus sont des arrêts de *rejet* : c'est-à-dire que la Cour laisse aux juges du fait la plus grande latitude pour apprécier les situations qui rentrent ou non dans le cadre de la loi.

Ainsi, un rassemblement licite devient *tumultueux* quand, à l'occasion d'une fête aérostatique, la foule profère des menaces de mort contre l'aéronaute, se précipite violemment dans l'enceinte, détruit les gradins, la clôture et divers autres agencements et en emporte les débris (32) — la loi est applicable.

Au contraire, l'atteinte portée à la jouissance d'un fermier d'un pont à péage par les travaux des habitants d'une commune exécutés illégalement mais sans violence et sans dégradation des objets loués, n'est susceptible de motiver cette responsabilité spéciale. Il s'agit d'un trouble civil (33).

Il en est de même des dommages causés dans une auberge par une rixe après une réunion de jeunes gens (34).

Dans un arrêt de 1875 rendu à l'occasion d'une émeute survenue en avril 1871, dans le quartier de la Guillotière, à Lyon, la Cour de Cassation souligne qu'il n'est pas douteux que les auteurs de la loi de l'an IV aient eu en vue de prévenir les insurrections politiques alors si fréquentes et les séditions (35). En réalité la cour fixe ici la frontière de la responsabilité, en ce qui concerne les troubles les plus graves — cela ne souffrait aucune difficulté. L'autre frontière, pour les désordres moins importants, est plus délicate à tracer.

La Cour de Cassation fait rentrer dans le champ d'application de la législation la situation de fait sui-

(32) Civ. 10 août 1869; D.P. 70-1-193.

(33) Req. 13 nov. 1871; DP. 1872-1-175.

(34) Req. 14 février 1872; S. 72-1-224

(35) Req. 23 février 1875; S. 75-1-219; D.P. 75-1-201; cf. Req. 27-4-1875 S. 75-1-263; Req. 1-12-1875; S. 76-1-257 (troubles de la Martinique - de septembre 1870) V. les Conclusions de Desjardins, D. 81-1-473 sous Civ. 4 mai 1881.

vante : « dans la nuit du 23 au 24 janvier 1898, au cours de désordres d'une gravité exceptionnelle, qui se sont prolongés pendant 6 jours, le magasin de la Veuve Moïse Amar, marchande de tabac à Alger a été pillé à force ouverte par des attroupements » (36). Il est certain que ces *pillages* doivent être soumis à la loi de 1914 (cf. req. 24 juin 1906-S, 1906-1-31; Req. 24 octobre 1905-D, 1905-1-470 : troubles antisémitiques d'Algérie).

Plus récemment, la Cour suprême a décidé que la responsabilité incombant aux communes n'est point limitée aux dommages occasionnés par une émeute dont les auteurs auraient en vue de s'insurger contre le gouvernement : de simples désordres, des excès commis par des attroupements suffisent (37). C'est le cas par exemple d'une foule irritée, à tort ou à raison, contre un individu qui « se met à sa poursuite en s'excitant par des cris de mort » (38).

Prenant une vue d'ensemble de cette jurisprudence de la Cour Suprême, M. Matter considère que la Cour, dans ses deux Chambres civiles, n'a admis, comme générateurs de dommages-intérêts que des faits graves, dangereux pour la paix publique, constituant des « émeutes », des « attentats », des « séditions » pillages, incendies. La foule agissant en colère et en révolte contre l'autorité. Il conclut, par l'expression caractéristique « *troubles à tournure d'émeutes* ».

(36) Req. 22 Juillet 1901, (2 arrêts) D.P. 1901-1-469.

(37) Solution implicite par confirmation de l'arrêt Haqué : Req. 30 avril 1907; S. 1907-1-511; Situation de fait : à la fin du mois de décembre 1902, des désordres ont été causés à plusieurs reprises, dans la Ville de Pointe-à-Pitre, par des marins descendus de navires de guerre étrangers. Dans la soirée du 26 décembre, un rassemblement avait mis à sac un cabaret. Un passant a été attaqué et grièvement blessé par les marins.

(38) Req. 11 janvier 1926 - D. 26-1-99; G.F. 26-1-383.

Pour notre part, nous inclinerions à penser que la jurisprudence n'est point aussi étroite et que le texte ne doit pas être interprété aussi restrictivement. D'ailleurs, l'arrêt qui a été rendu sur les conclusions mêmes du Procureur général Matter ne limite point autant le domaine de la loi — très sagement il ne définit pas la « *force ouverte ou la violence* » mais vise simplement « *des scènes de désordre, une violence collective...* »

Attitude équitable, qui permet de tenir compte de l'évolution des faits, de l'état des mœurs. Le « *risque social* » de la loi de 1914 ne peut en effet rester fixé aux conceptions de Vendémiaire ou de 1884 mais doit s'adapter à la théorie générale de la responsabilité de l'Etat. Il doit couvrir non seulement les troubles « *à tournure d'émeute* » mais les troubles marqués par la violence. On peut souligner ici que si, comme l'indique M. Matter, l'article 108 § 2 fait allusion aux « *émeutiers* » le paragraphe 3 vise les simples « *troubles* » et l'article 109, le « *désordre* ».

§ 4. — *Relation de causalité entre les crimes ou délits et l'attroupement à force ouverte.*

La loi de 1914, comme les textes antérieurs, exige que les crimes ou délits générateurs des dommages, soient « *commis par des attroupements* ». Cette formule, un peu obscure, ne signifie point que l'infraction pénale doive être en quelque sorte collective. Comme nous l'avons noté, crimes et délits peuvent être le fait d'un seul ou de quelques uns seulement des participants à l'attroupement.

Mais il est nécessaire que ces actes délictueux soient commis, en fonction et à l'occasion d'un rassemblement,

d'une manifestation collective. S'ils sont extérieurs aux manifestations, même concomitantes, s'ils sont à plus forte raison indépendants de toute manifestation collective véritable, ils ne doivent pas être retenus comme éléments de la responsabilité de la loi de 1914.

Pour donner un exemple extrême, un crime passionnel commis au milieu d'une foule assemblée, même en train de manifester avec violence, ne donnera pas lieu à une réparation fondée sur la loi de 1914. La jurisprudence est formelle (39). Les tribunaux recherchent toujours si les infractions sont en *corrélation* avec l'état de force ouverte, avec les troubles ou l'émeute (40). Ce lien de causalité joue uniquement dans les infractions *conséquences* de l'attroupement. Si l'attroupement est la conséquence de certains délits commis, les dommages qui peuvent résulter de ces délits antérieurs à l'attroupement ne sont pas soumis au régime de la loi de 1914. Les dommages postérieurs pourront au contraire, le cas échéant, être couverts.

Un arrêt récent de la Cour de Cassation a fait application du principe que nous venons de rappeler (40a).

Un sieur Bailly-Maitre demande réparation d'un

(39) Cf. Le jugement du tribunal civil de Riom (13 oct. 1927; G.P. 27-2-907) qui, dans les circonstances de l'espèce, estime qu'il n'y a aucun lien entre les délits et l'attroupement - et l'opinion contraire de la Cour de Riom qui considère que les méfaits sont l'oeuvre de l'attroupement lui-même (31 décembre 1928 - S. 29-2-46).

(40) Douai 26 février 1935, Recueil Douai 1935. Civ. Nantes 13 déc. 1935; G.P. 1936-1-204; Cour de Montpellier : 9 janvier 1936, G.P. 36-1-407; Seine : 12 Janvier 1931, GP 31-1-183 qui indique que sont exclues « les infractions individuelles sans corrélation avec les manifestations d'une foule en rébellion contre la loi et l'autorité ».

(40a) Cic. 10 juin 1933, G.P. 33-1-561 (conclusion Matter) S. 33-1-129 (note H. Rousseau).

dommage résultant d'une chute faite par lui au cours d'une bousculade qui s'est produite dans la foule massée sur le passage d'une société de gymnastique. Bien que cette bousculade ait été provoquée par un échange de horions entre des membres de la société et quelques spectateurs, c'est-à-dire à la suite d'acte délictueux, la Cour de Cassation n'a point admis l'application de la loi de 1914. Les délits ainsi relevés n'avaient qu'un caractère individuel — tel un crime d'assassinat commis au milieu d'une foule — et ne pouvaient donc servir de base à une action fondée sur la loi de 1914. Dans son arrêt la Cour définit, également comme nous allons l'exposer, cette notion de manifestation collective de violence, autre fait générateur — nécessaire — de la responsabilité.

Cette relation de causalité est distincte, et toute différente, du lien de cause à effet qui doit exister entre les faits générateurs de la responsabilité, d'une part, et les dommages d'autre part. Nous en dirons quelques mots en examinant la détermination du préjudice et le calcul de l'indemnité.

§ 5. — *Dommages causés au cours de la répression des troubles par la force publique civile ou armée.*

A lire le texte de l'article 106, on pourrait arrêter ici l'énumération des conditions à la fois nécessaires et suffisantes pour que le système de 1914 puisse jouer. Mais très rapidement la jurisprudence a étendu la protection de la loi aux dommages qui sont le fait de force publique civile ou armée, au cours de la répression des troubles. Quand tous les faits générateurs de la responsabilité communale, dont nous venons de procéder à l'examen, sont réunis, les dommages causés par le ser-

vice d'ordre sont également réparés conformément aux dispositions des articles 106 à 109. D'anciens arrêts de la Cour Suprême ont bien fixé ce point. La Cour estime que les préjudices qui sont la conséquence des moyens employés dans la répression pour la défense de l'ordre, rentrent dans le cadre de la loi. Elle considère qu'il est « juste de soumettre à la même règle tous les préjudices qui résultent de la même cause » (41). Il importe peu que le fait dommageable soit l'œuvre des manifestants ou des représentants de la force publique employée contre eux; ce fait, ayant dans l'un et l'autre cas, l'émeute pour cause (41a).

C'est là une interprétation extensive mais cette jurisprudence prétorienne, fondée sur de hauts motifs d'équité, ne peut qu'être approuvée.

Cependant, un arrêt récent de la Cour d'appel de Lyon, réformant un jugement du tribunal civil de cette même ville n'admet pas cette solution (Cour Lyon — 4 juin 1937 — D.H. 37, p. 477).

« Attendu que la question qui se pose est celle de
« savoir si les articles 106 et suivants de la loi du 5 avril
« 1884 doivent être étendus au cas où les crimes et dé-
« lits ont été commis à l'occasion d'attroupements par
« d'autres que ceux qui en faisaient partie, notamment
« par ceux qui étaient obligés de les disperser;

« Attendu que ces articles sont dérogatoires aux rè-
« glements de la compétence en matière de responsabi-
« lité de la commune et de l'Etat à raison du fonctionne-
« ment d'un service public; que par suite ils doivent

(41) Civ. 13 avril 1842 Rép. Dalloz, V. commune No 2665, D.1842-1-215; Req. 23 fév. 1875 - S. 1875-1-219; Req. 27 avril 1875 ; S. 75-1-263.

(41a) Civ. Seine 12 janv. 1931; D.H. 1931-112.

« être interprétés strictement; que les termes employés
 « par ces articles sont d'ailleurs bien nets, ils n'ont pas
 « besoin d'être interprétés; qu'il faut pour que les tribu-
 « naux judiciaires soient compétents que les dommages
 « aient été causés par des attroupements ou rassemble-
 « ments armés ou non armés; que cela ne peut s'enten-
 « dre que des personnes faisant partie d'un attroupe-
 « ment, c'est-à-dire d'un rassemblement d'individus sur
 « la voie publique, qui, même non armé, pourrait, aux
 « termes de la loi du 7 juin 1848 interdisant les attrou-
 « pements, troubler la tranquillité publique; que le lé-
 « gislateur n'a pu confondre dans une même disposition
 « ceux qui portent atteinte à l'ordre et ceux qui sont
 « chargés de le défendre; que ce qui le montre encore,
 « c'est que l'article 108 de la loi de 1884 modifié par la
 « loi du 16 avril 1914 emploie le terme d'émeutiers pour
 « désigner les auteurs des crimes et délits commis par
 « les attroupements; que si ces dommages sont causés
 « par des agents de l'administration, l'autorité adminis-
 « trative demeure alors compétente.

« Par ces motifs..... dit que l'autorité judiciaire était
 « incompétente pour connaître de l'action de Mahinc
 « contre la commune de Villeurbanne et l'Etat français.»

Cette jurisprudence est donc absolument contraire à
 celle antérieure de la Cour de Cassation — si cette der-
 nière est saisie y aura-t-il revirement de la jurispruden-
 ce sur ce point ? Cela nous paraît peu souhaitable.

SECTION II. — LES COLLECTIVITES RESPONSABLES

§ 1. — Responsabilité communale.

La loi de 1914 n'a pas modifié le principe de la res-
 ponsabilité communale « la responsabilité de la commu-

ne demeure à la base de la loi » écrit M. le rapporteur Touron. Deux catégories de communes peuvent être déclarées responsables : 1) La commune sur le territoire de laquelle a été commis le dégât (art. 106). 2) La ou les communes dont les habitants ont participé au délit (art. 107).

I. — Responsabilité territoriale (Art. 106).

La commune responsable est-elle celle du lieu où les troubles ont eu lieu et où les dégâts se sont réalisés ? La lettre du texte ne paraît imposer qu'une seule condition; elle vise les « *dégâts résultant de délits commis ... sur leur territoire* » (42). Par conséquent c'est la commune du lieu de l'attroupement et des délits qui est responsable.

Mais il peut se faire que les conséquences dommageables de ces délits se produisent sur le territoire d'une autre commune. Un coup de feu traverse la ligne frontière et blesse une personne sur le territoire d'une commune voisine; un incendie est provoqué par le lancement de produits incendiaires d'une commune dans une autre. Dans ce cas, à notre sens, la commune sur le territoire de laquelle se manifeste le préjudice ne saurait être recherchée.

Il en est autrement si l'attroupement parti du territoire d'une commune vient commettre ses déprédations sur le territoire d'une autre commune. Cette dernière — commune du lieu des délits commis par l'attroupement — est directement responsable.

(42) Par territoire de la commune il faut entendre les terrains compris entre les limites fixées par arrêté préfectoral ou par décret en exécution de la loi de 1821, s. le cadastre. Les modifications au territoire des communes sont régies par art. 3 à 9 de la loi de 1884.

II. — Participation à la manifestation d'habitants de plusieurs communes (art. 107).

Dans les hypothèses de ce genre, une disposition spéciale de la loi de 1884 (art. 107) qui n'a pas été modifiée par la loi de 1914, permettra d'une part aux victimes de mettre en cause plusieurs communes, d'autre part à la commune recherchée de mettre en cause la ou les communes voisines.

En effet « si les attroupements ou rassemblements ont été *formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable* des dégâts et dommages causés, *dans la proportion fixée par les tribunaux civils* ». Ce texte reproduit en partie l'article 3, titre IV de la loi du 10 vendémiaire an IV.

Il faut et il suffit que des habitants de diverses communes aient participé aux manifestations. Point n'est besoin que l'attroupement se soit formé dans chaque commune (43).

Il appartient en second lieu aux tribunaux civils de fixer la proportion de responsabilité qui sera supportée par chaque commune, en s'inspirant de toutes les circonstances. Les tribunaux ont à cet égard un véritable pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Ils tiendront, par exemple, compte du *contingent de manifestants* fourni par chaque commune (44), de la *gravité de la faute* (45) commise par les habitants des différentes

(43) Jurisprudence constante. v. Req. 17 Févr. 1852; D. 52-1-157; Paris 1 février 1924; GP. 1924-1-742; DP. 24-2-95 (note E.D.); Amiens 23 février 1911, D. 13-2-347; note N.P.

(44) Rennes 6 décembre 1904, D.P. 05-2-265, Req. 14-1-1852; D.P. 1852-1-155.

(45) Cf travaux préparatoires loi de 1884 : DP. 84-3-57, note 107.

communes, même de la *richesse relative de chaque commune* (46)ou de toutes autres circonstances.

La victime des troubles doit rechercher la commune *directement* responsable en vertu des dispositions de la loi de 1914, elle peut en même temps mettre en cause les communes dont les habitants ont pris part aux manifestations. Mais elle ne peut, semble-t-il, assigner ces dernières communes sans diriger son action contre la première.

Cependant, la doctrine a soutenu que le demandeur pouvait intenter son action contre la ou les communes passibles de l'article 107, sans agir contre la commune du lieu de la violence collective (cf. Spire précité p. 126 — et commentaire de M. Rendu, sur la loi du 10 vendémiaire an (IV).

Cette opinion ne nous paraît pas satisfaisante. La responsabilité de l'article 107 est en effet une responsabilité de garantie, de contribution.

Quant à la commune, elle appellera en garantie les communes auxquelles appartiennent les auteurs des troubles (47).

§ 2. — *La Garantie de l'Etat.*

Comme on l'a indiqué, l'innovation essentielle de la loi de 1914 a été de faire participer l'Etat au paiement des indemnités dues par la commune. « La garantie solidaire des citoyens est étendue de façon à englober la collectivité nationale tout entière. L'Etat contribue *par moitié* dans le paiement, ce qui revient à dire qu'il est responsable pour moitié, en vertu du risque social, des

(46) Req. 22 Juillet 1901, D.P. 1901-1-469; Amiens : 23 février 1911, D. 1913-2-347.

(47) Besançon : 2 Mars 1900, D. 1900-2-364.

dommages-intérêts accordés aux victimes des délits ». Ainsi s'exprimait le rapporteur de la loi au Sénat (48).

La participation de 50% de l'Etat s'étend aux dommages-intérêts et aux frais de procédure.

Ainsi, le risque social est partagé par moitié entre les collectivités locales, les communes et la collectivité nationale, l'Etat.

§ 3. — *Imputation d'une responsabilité plus forte à l'Etat ou aux communes.*

Ce système, dans sa simplicité mathématique, n'était pas, tel quel, exempt d'injustice. Les communes n'ont pas toujours à leur disposition la force publique; elles n'en seraient pas moins responsables. L'Etat devrait toujours payer, même si les municipalités se sont révélées impuissantes ou complices.

Tout un régime de responsabilité purement objective à raison du risque, qui implique une sorte d'*assurance* administrative, présente cette sorte d'inconvénient. D'où la nécessité de réintroduire la notion de faute : « Il faut, disait M. Tournon, que l'idée de faute, pouvant entraîner une responsabilité plus étendue, vienne stimuler la vigilance des autorités locales, comme celle des autorités supérieures ».

1. — *Recours de la Commune contre l'Etat.*

Le § 3 de l'article 108 permet à la Commune de se retourner contre l'Etat, pour obtenir une garantie supérieure à 50%. La loi prévoit deux cas où la Commune va être déchargée d'une part de responsabilité.

Le premier cas est celui où la commune n'a pas.

(48) Rapport du 28 mars 1911.

momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ni de la force armée.

Dans cette hypothèse, on aurait pu croire que la commune serait entièrement déchargée de toute responsabilité. Un amendement avait en effet été déposé en ce sens, il fut repoussé.

En second lieu la Commune a un recours contre l'Etat, si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles. La charge de la preuve incombe à la Commune.

L'amendement dont nous venons de parler, proposait également, dans ce cas, une exonération complète. Nous l'estimons injustifiée; conservant ses pouvoirs de police la commune doit être, en quelque mesure, responsable. Il ne suffit pas qu'elle puisse montrer qu'elle a fait tout son devoir. Ou plutôt, si on lui laissait cette faculté on pourrait craindre que tout soit régulier en apparence, alors que la réalité serait autre.

Dans les deux hypothèses indiquées, l'Etat pourra être condamné à verser 60% de la part contributive incombant de droit à la commune qui, on le sait, est de 50%. C'est dire qu'éventuellement, en plus de ses 50%, des indemnités et frais, l'Etat aura à assumer la charge de 30% du total, soit au maximum 80%.

Il appartient aux juges de se prononcer souverainement dans la limite de ces 30%, sur la quote-part supplémentaire qui incombera à l'Etat.

2. — *Recours de l'Etat contre la commune.*

Si la commune a failli à ses obligations, l'Etat peut également exercer un recours contre elle dans les mêmes proportions. La commune pourra donc supporter éventuellement 80% du total.

Mais il faut pour cela que l'Etat apporte la preuve que « la commune a manqué à ses devoirs par *inertie ou connivence* avec les émeutiers » (art 108 § 2). Par *inertie* le législateur a entendu viser non seulement les cas où la municipalité resterait passive, mais ceux où elle n'aurait pas pris les mesures qu'imposait la situation. Il s'agit alors d'obligations positives : prendre des arrêtés d'interdiction, faire agir la force civile, réquisitionner la force armée, prévenir les autorités supérieures, se rendre sur place....

La Cour de Cassation n'exerce aucun contrôle sur les constatations souveraines des juges du fait affirmant l'inertie ou la connivence de la commune. Un arrêt de 1925 (9) nous montre simplement que la Cour de Cassation exerce son contrôle de droit commun normal sur l'existence des motifs.

La Ville de St-Etienne soutenait que l'arrêt attaqué par elle devant la Cour Suprême, qui avait décidé par application de l'article 108, que l'Etat aurait un recours contre la Ville, à concurrence de 30% des sommes mises à sa charge, n'a pas constaté qu'il y ait eu de la part de la Ville *inertie voulue* ou *connivence* avec les émeutiers.

La Cour de Cassation répond que le moyen manque en fait : car le jugement de première instance, dont l'arrêt adopte les motifs, déclare *formellement, après un exposé minutieux des circonstances de la cause, que la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie*.

Dans le cas où l'Etat a un recours contre la commune, celle-ci ne peut plus invoquer les dispositions de l'article 108 § 3 qui lui permettent de dégager sa responsabilité.

(49) Req. 18 Mai; G.P. 1925-2-269, D.H. 25-405; S. 1925-1-327

En effet, d'une part l'inertie ou la connivence excluent, en fait, toute démonstration que la commune a pris les mesures nécessaires.

D'autre part, on a soutenu que même si la commune n'a pas la police à sa disposition elle ne peut invoquer l'article 106 § 3 dans ce cas. Cette disposition ne pourrait être invoquée que « sous réserve de l'application du paragraphe précédent » c'est-à-dire du paragraphe 2 de l'article 108 « ce qui veut dire que ces dispositions ne s'appliqueraient point, si la municipalité avait manqué à ses devoirs par inertie ou connivence » (50).

Nous ne pouvons souscrire à cette argumentation. En droit les deux recours — ville contre Etat, Etat contre ville — subsistent. En fait, en vertu de leur pouvoir discrétionnaire, les tribunaux apprécieront la responsabilité de chacun. Ils pourront juger que le fait que la commune n'avait pas la police à sa disposition ne doit pas entraîner, à raison des circonstances, une imputation spéciale et supplémentaire de responsabilité contre l'Etat. Ou bien fixer à 5% le recours de la commune qui n'avait pas de police, et à 30% le recours de l'Etat, à raison de l'inertie ou de la connivence de la municipalité.

Nous avons, en effet, souligné que la part de la responsabilité de la commune ou de l'Etat est fixée discrétionnairement par le juge, tant la formule de l'article 108 « peut exercer un recours à concurrence de ... » est lâche.

SECTION III. — LA FAUTE DE LA VICTIME.

Ni la preuve d'un cas fortuit, ni celle d'une force majeure ne pourront exonérer la commune, seule la faute

(50) Darroze : op. cit. p. 109-10.

de la victime peut jouer un rôle à cet égard. Dans le silence de la loi, il convient d'appliquer les principes généraux en matière de responsabilité objective. Depuis le vote de la loi de 1914, les tribunaux civils — habitués à faire jouer la faute de la victime dans le cadre de l'article 1384 alinéa 1er du Code civil — n'y ont pas manqué.

Au cas où la victime a commis une faute, le juge du fait peut, par un partage de responsabilité, réduire l'indemnité, ou bien exonérer, entièrement la commune.

Parmi les différentes fautes dont les victimes pourraient se rendre coupables, il faut noter *l'imprudence caractérisée* : la simple imprudence ne suffirait pas. Ainsi il a été jugé qu'un ouvrier non-gréviste, assailli par des grévistes qu'il n'a pas provoqués, ne commet pas de faute alors qu'il aurait pu rentrer chez lui en empruntant un autre chemin que la voie publique (51). De même, celui qui se rend à une salle de réunion, dont des contre-manifestants veulent interdire l'accès, ne commet pas d'imprudence (52).

Il est délicat quelquefois de distinguer le *passant* du *curieux*. Le curieux est en faute. Il ne doit pas continuer à se mêler aux troubles en s'apercevant de la gravité de la situation. Son indemnité est réduite (53).

Un récent jugement du tribunal civil de Lille paraît faire preuve d'une trop grande sévérité en estimant qu'un passant, qui descend du trottoir, au moment d'une

(51) Besançon 2 mars 1900 précité; Douai 3 févr. 1914, Rec. Douai 1914 p. 198; Bordeaux 24 avril 1917: G.P. 1916-17, 1-31; Paris 17 octobre 1924, G.P. 25-1-159 où la victime s'est mêlée, sans motif plausible d'une querelle entre deux individus, frappant l'un, ce qui a fait éclater la colère de la foule.

(52) G.P. 9 avril 1937, *précité*.

charge de cavalerie a commis une imprudence qui exonère la commune (54).

Enfin, la *participation* même aux troubles constitue une faute grave qui doit exonérer entièrement la commune (55). Cependant si la victime n'a pas pris une part active, une certaine réparation est accordée (56). Comme le souligne le tribunal de la Seine, la loi de 1914, fondée sur le principe de solidarité sociale, a pour but de créer une sorte d'assurance au profit des victimes involontaires d'attroupements; elle n'a pas entendu protéger ceux qui ont eux-mêmes créé ou occasionné ces troubles et couru dès lors volontairement les risques inhérents à de telles manifestations.

Il appartient à la commune et à l'Etat de faire la preuve que la victime n'est ni un passant ni un simple curieux, mais un manifestant (57).

La Cour de Cassation exerce un contrôle sur la qualification de faute donnée par les juges du fond, aux faits qu'ils constatent. Mais ce contrôle est très peu strict. Comme l'a fait remarquer M. Bricout, dans son rapport, sous un arrêt du 11 janvier 1926, la Cour Suprême, est trop éloignée; elle n'a pas la possibilité de refaire l'instruction. Elle est ainsi conduite à respecter la qualification données par les arrêts, même si elle perçoit

(53) Civ. Seine 6 février 1935. G. P. 1935-1-167. Le sieur A. a circulé vers 19 h. place de la Concorde Cf. Civ. Seine 12 novembre 1936, *Desseigne* G.P. 1936-2-906.

(54) Civil Lille, 5 nov. 1936, G.P. 1936-2-907.

(55) Civ. Seine 28 octobre 1936, *Ramasso*, G.P. 36-2-906, il semble que dans les circonstances des faits relatés par ce jugement R. était bien un manifestant.

(56) Civ. Béthune, 15 juin 1932, *Delva*, G.P. 32-2-650 bien que relevant la participation, le Jugement octroie, à tort, semble-t-il, une indemnité.

(57) Cf. Req. 18 mai 1925, G. P. 25-2-269.

une certaine contradiction dans les motifs (58).

Mais, du moment où la faute est reconnue, il appartient aux juges du fait d'en fixer souverainement les conséquences sur la responsabilité communale, c'est-à-dire d'exonérer ou de réduire simplement (59).

SECTION IV. — DETERMINATION DES DOMMAGES ET CALCUL DE L'INDEMNITE.

La loi de 1914, comme la loi de 1884 et à la différence du texte de vendémiaire, n'a introduit aucune règle spéciale, tant pour la détermination des dommages qui doivent être réparés que pour le calcul de l'indemnité.

Le droit commun de la responsabilité civile, tel qu'il est fixé par le Code civil, recevra donc application. C'est là une conséquence de la compétence, qui, en la matière, est attribuée aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Nous rappellerons brièvement l'essentiel de ces règles. Il faut, en premier lieu, qu'il y ait dégâts ou dommages causés aux personnes ou aux propriétés publiques ou privées. En l'absence de préjudice matériel ou moral, il ne peut y avoir d'action en dommages-intérêts. Entre ces dommages et l'ensemble des faits générateurs de la responsabilité doit exister un rapport de cause à effet.

La réparation accordée doit remettre la victime en l'état (60) c'est-à-dire que l'indemnité comprend le *damnum emergens* et le *lucrum cessans*.

Les dommages sont évalués à la date où ils ont été consommés. Il n'y a pas lieu de tenir compte des événements postérieurs au jour de réalisation du préjudice

(58) Req. 11 janvier 1926, GP. 26-1-383 et le rapport de M. Bricout, D. 1926-1-99.

(59) Même arrêt que renvoi précédent.

(60) par ex. le préjudice résultant du chômage d'un magasin doit être réparé - Lyon 22 Janvier 1919, D. 1919-2-15.

qui sont venus modifier la valeur des choses. Cette règle traditionnelle peut avoir des conséquences très préjudiciables pour les victimes, en cas de retard dans la liquidation ou le paiement des indemnités (61).

Mais la victime pourrait, conformément au droit commun, réclamer des dommages-intérêts supplémentaires en cas de résistance ou de retard injustifié de la commune et de l'Etat.

SECTION V. — RECOURS CONTRE LES AUTEURS ET COMPLICES DU DESORDRE.

Le recours contre les auteurs ou complices du désordre qui est reconnu aux communes responsables et à l'Etat par l'article 109 n'est qu'une application des principes du droit commun de la responsabilité.

Le recours était déjà prévu par la loi de vendémiaire an IV. Mais, dans le système de cette loi, il s'agissait d'une responsabilité des habitants, aussi le recours appartenait-il aux habitants de la commune qui avaient payé (62).

Avec la loi de 1884, puis celle de 1914, ce sont les personnes morales administratives, titulaires de la responsabilité qui peuvent agir.

Elles vont agir « contre les auteurs ou complices du désordre ».

Quelle est la portée exacte de cette expression ?

Il faut se demander, en premier lieu, si l'article 9 de la loi du 10 avril 1831 est toujours en vigueur. Ce texte dispose : « Toutes personnes qui auraient continué à

(61) Cf. Paris 10 mai 1922, D. 1923-2-58.

(62) Cass. 14 Janvier 1852 D.P. 59-1-155

faire partie d'un attroupement, après les trois sommations, pourront, *pour ce seul fait*, être déclarées civilement et solidairement responsables *des condamnations pécuniaires qui seront prononcées pour réparation des dommages causés par l'attroupement* ».

Cet article n'a pas été repris dans la loi de 1848. On a soutenu qu'il avait été abrogé (André Spire, op. cit.). Mais la loi de 1848 n'abroge pas expressément les textes antérieurs et seules, par conséquent, les dispositions incompatibles de la loi de 1831 doivent être écartées. Ce n'est pas le cas de notre texte. Pour notre part, nous pensons qu'il est toujours en vigueur. On ne peut dire non plus qu'il ait été remplacé par la disposition de l'article 104, puisqu'il vise une hypothèse toute spéciale.

Il faut remarquer, en tout cas, que le juge possède un large pouvoir d'appréciation puisqu'il a la faculté et non l'obligation de prononcer la responsabilité prévue par la loi de 1831.

Quant à la portée de l'article 109, elle est très générale. Il appartient souverainement aux juges du fait de reconnaître la qualité d'auteurs ou de complices à ceux contre lesquels les collectivités responsables dirigent leur recours (63). Ce pourra être le cas des provocateurs, des instigateurs des troubles.

Dans l'exercice de ce pouvoir, le juge ne doit point « donner à la loi un sens restrictif que rien n'impose ». Il peut frapper les instigateurs comme les manifestants (64).

La cour de Rennes a ainsi jugé que le recours de l'article 109 est possible contre les membres du bureau

(63) Req. 6 juillet 1908 DP. 1910-1-73, note de M. Politis.

(64) Civ. Bayonne, 17 octobre 1922, *rec. ass.* 1922 p. 415.

d'un syndicat ouvrier qui a préparé la manifestation, cause occasionnelle du pillage. Elle constate, à cet effet, que c'est des rangs des manifestants, marchant derrière le drapeau et le bureau du syndicat, que sont sortis les émeutiers (65).

Conformément à la procédure fixée dans l'article 103 de la loi municipale, le contribuable de la commune pourrait exercer, à ses frais et risques, après autorisation du conseil de Préfecture les recours que la commune négligerait d'intenter. Mais l'exercice de l'action de l'Etat n'appartient qu'à lui seul.

(65) 6 déc. 1904, D. 1905-2-267, cf. civ. Quimper 5 nov. 1903, *ibid.* p- 265

CHAPITRE III

LA PROCEDURE

L'action en responsabilité de la loi de 1914 n'obéit qu'à un petit nombre de règles spéciales. Dans l'ensemble ici également le droit commun retrouve son empire.

Mais il faut noter encore, et, nous l'avons déjà fait, que l'action en responsabilité, contrairement aux principes généraux du droit administratif, est de la compétence judiciaire. Cette attribution exceptionnelle de compétence entraîne l'application des règles de droit civil. Nous pourrions le constater en étudiant : la qualité pour exercer l'action (I), la compétence (II), le délai (III), les mesures provisoires (IV) et la formalité de timbre et d'enregistrement (V).

SECTION I. — QUALITE POUR EXERCER L'ACTION.

Toute personne lésée a qualité pour exercer l'action, qu'elle soit ou non domiciliée dans la commune, qu'elle soit française ou étrangère (1).

Le droit commun est applicable dans toutes ses parties, nous n'insisterons donc pas.

SECTION II. — COMPETENCES.

Conformément à l'attribution traditionnelle en ce domaine la compétence judiciaire, affermie par la jurisprudence sous le régime de 1884 (2), a été expressé-

(1) Civ. 17 novembre 1834, Rép. Dalloz, V. commune No 2705 ; Metz 1 août 1832, S. 32-2-486 ; Grenoble 9 février 1897, D. 1897-2-207.

ment stipulée par la loi de 1914 : « Les actions..... seront portées devant les tribunaux civils ».

La compétence judiciaire était parfaitement justifiée à l'origine, d'une part en raison de la nouvelle organisation des tribunaux administratifs (3), d'autre part en raison du fait que la responsabilité pesait sur les habitants collectivement (4), et non sur une personne morale de droit public, sur un patrimoine administratif.

Aujourd'hui, cette attribution exceptionnelle n'a plus les mêmes raisons d'être (5). Elle constitue une de ces survivances nombreuses, dans un système de droit administratif, formé d'apports successifs qui ne recouvrent jamais entièrement les couches inférieures.

On invoqua à l'époque, contre la compétence administrative et spécialement celle du Conseil d'Etat, la lenteur et l'éloignement de cette juridiction. Cette objection eût été beaucoup moins forte si l'on avait eu un tribunal administratif local, bien organisé.

L'argument tiré de la maxime qui fait du juge civil le gardien de la propriété privée (6) conduirait à affirmer en tous cas la compétence judiciaire en matière de responsabilité administrative.

Il ne faut pas en vérité chercher la logique et la cohérence dans la répartition des compétences, entre nos deux systèmes de juridiction, en vertu des lois spé-

(2) Conf. C. d'E. 11 février 1881, D.P. 82-3-69; Conf. Trib. des Conflits 25 février 1888, D.P. 89-3-52.

(3) Cf. discussion de la loi du 23-26 février 1790 - obs. de *Demeunier* : *Annales Parlementaires*. Tome II p. 653; en l'an IV on conserva la compétence judiciaire par méfiance envers les *corps administratifs* juges du Contentieux.

(4) A. *Spire* : op. cit. p. 187-88.

(5) Cf. Les observations de M. le Professeur Rolland RDP. 1913, p. 350, et 1914, p. 637, cf. *Laferrière*, *Jurid. Adm.* 1, p. 633

(6) *Darroze* : op. cit. p. 119

ciales. On n'y trouve que des motifs historiques ou d'ordre pratique.

La compétence judiciaire s'étend à toutes les actions nées de l'application de la loi de 1914, aux actions *principales* comme aux actions *en garantie*.

Les Tribunaux civils statuent comme en matière sommaire : la procédure préliminaire de conciliation est exclue.

SECTION III. — LE DELAI DE L'ACTION.

La loi de 1914 n'enferme l'action qu'elle reconnaît aux victimes des troubles dans aucun délai exprès. On avait jugé, sous le régime de Vendémiaire que la responsabilité civile encourue par les communes, à raison des crimes et délits commis par les attroupements était soumise à la *même prescription que l'action publique*, ayant pour objet la répression de ces crimes ou délits (7)

La même solution a été affirmée par la doctrine sous le régime de la loi de 1884 (8). Ainsi, et par application des articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle, là durée de l'action en responsabilité sera de trois ou dix ans, suivant que les infractions reprochées pourront être qualifiées délits ou crimes.

Toutefois, l'application de ce principe de notre droit — l'action civile se prescrit en même temps que l'action pénale — n'a pas donné lieu, à notre connaissance, à des décisions de justice, ni sous l'empire de la loi de 1884, ni sous celui de la loi de 1914.

On peut se demander si cette conjonction de l'ac-

(7) Civ. 14 Mars 1853 D. 53-1-83; 6 mars 1855, D. 55-1-84; 28 février 1855, D. 55-1-343 : V. *d'Altkirch c. Lévy et autres*.

(8) Morgand. La Loi Municipale, 8e éd. No 1215; Spire op.cit.p.216

tion spéciale de la loi de 1914 et des actions pénales est bien conforme au fondement juridique nouveau de la responsabilité communale.

A l'origine, l'action de la loi de vendémiaire an IV est bien une action civile, c'est-à-dire qu'elle a pour objet la réparation du préjudice causé par une infraction à la loi pénale; elle naît des crimes ou des délits reprochés collectivement aux habitants de la commune (9). On pouvait dès lors admettre le principe de solidarité entre l'action civile et l'action pénale.

Mais dans le régime de 1914, une indépendance complète existe entre les titulaires de l'une et l'autre responsabilité. Il ne s'agit plus d'une responsabilité civile issue d'une responsabilité pénale. Les crimes ou délits ne sont plus retenus comme facteurs directs de la responsabilité, mais comme des éléments parmi d'autres d'une responsabilité spéciale. On ne peut considérer la commune comme civilement responsable « du fait de personnes dont elle doit répondre ».

Dans le silence de la loi on pourrait, semble-t-il estimer que l'action en responsabilité est soumise à la prescription du droit commun.

Toutefois, cette solution n'est pas sans inconvénients si l'on envisage le recours ouvert à la commune contre les auteurs et complices des crimes ou délits : ceux-ci vont pouvoir invoquer la règle de l'extinction simultanée de l'action civile et de l'action pénale. Aussi pensons-

(9) Il suffit de relire l'article 4 (titre IV) de la loi de vendémiaire pour en être convaincu : « *Les habitants de la Commune ou des Communes contribuables qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits et contre lesquelles il ne s'élèverait aucune preuve de complicité ou participation aux attroupements, pourront exercer leur recours contre les auteurs et complices des délits.* »

nous que la jurisprudence ancienne mérite d'être conservée dans un intérêt de simplification.

Il n'est pas dès lors inutile de remarquer que cette jurisprudence ancienne était fort libérale. Il ne suffit pas que les auteurs du dommage aient été renvoyés en police correctionnelle, à l'occasion des troubles qui se sont produits, pour que l'action dirigée contre la commune soit prescrite dans le délai de trois ans. Le juge civil saisi doit donner « au fait général sa qualification réelle » s'il constate que le juge pénal n'a pas statué sur l'ensemble des faits, qu'il a prononcé sur des faits isolés. Il pourra ainsi qualifier crimes, soumis à la prescription de 10 ans, les faits invoqués devant lui pour rechercher la commune. La Cour de Cassation s'est formellement prononcée en ce sens (10).

Ces délais de prescriptions doivent être combinés avec la limitation générale qui s'applique au recouvrement des créances des tiers contre l'*Etat*, départements et les *communes* : la déchéance quadriennale (11). On sait que cette déchéance, qui éteint définitivement la créance, ne comporte aucune cause de suspension (12);

(10) cf. Arrêt civ. du 28 février 1855 précité : « Att. que les faits constatés par l'arrêt, et à raison desquels était actionnée la commune, réunissaient toutes les circonstances dont l'ensemble constitue le crime prévu par l'art. 440 c. pen. (pillages); — att. que l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, qui a renvoyé devant le tribunal de police correctionnelle quelques individus pour des délits isolés, qui n'avaient aucun lien nécessaire avec l'attentat ci-dessus défini, ne saurait changer le caractère du fait général; — d'où il suit que l'action civile, à raison du dommage éprouvé par les défendeurs, n'était soumise, ainsi que l'action publique qu'à la prescription de dix ans..... »

(11) L. 29 janvier 1831, mod. par le décret-loi du 30 oct. 1935.

(12) C.E. 13 Janvier 1888 Arlinet rec. p. 26 (mineurs et interdits); 17 mai 1895 Lauret rec. p. 418 (créancier qui a ignoré sa créance); 22 novembre 1907, Lemonnier (mineur) p. 853.

elle n'est interrompue qu'au cas de recours devant une autorité ou la juridiction compétente (13), ou en cas de faute de l'administration (14).

Le point de départ du délai de quatre ans est le premier jour de l'exercice financier (1er janvier) au cours duquel la créance est née. Dans le cas où il s'agit d'un droit à indemnité — comme dans le cas des dommages résultant de troubles ou d'émeutes, la *créance naît le jour où le préjudice s'est réalisé*, et non pas le jour de la condamnation de l'Etat (15).

SECTION IV. — MESURES PROVISOIRES : LA PROCEDURE DE REFERE.

Les victimes des troubles peuvent avoir intérêt à demander en cas d'urgence, à ce qu'il soit procédé sans délai à des mesures utiles à l'instruction du fond du litige. — Elles voudront faire constater les dommages par des experts de justice. Peuvent-elles saisir le juge des référés ?

La question s'est posée récemment devant les tribunaux à l'occasion des occupations d'usines. Il est bien

-
- (13) C.E. 19 mai 1853, *Trouillet* rec, p. 535; 16 octobre 1929 *Dlle Vrand*, Rec. p. 898; si la demande est formée devant le ministre compétent elle est valable même rédigée sur papier libre à tort, 31 janvier 1913 voir *Van dermotte*, Rec. p. 148.
 - (14) C.E. 19 mars 1910 Rec. p. 288 *Belgodère*; 22 décembre 1916, Min. de la Justice Rec. p. 554.
 - (15) C.E. 8 août 1894, *Buisson* Rec. p. 572; 7 févr. 1936. *Cornaille* rec. p. 120; 7 juillet 1911 *Jolly* p. 814; 11 avril 1913 *Melgrani*; 17 novembre 1911 *Rey* p. 1045; 14 juin 1907 *Villeminot* p. 755; 28 nov. 1919 *Dardahlon* p. 876; 17 mars 1905 *Deschamps* p. 271. (si le dommage a été causé le 1 novembre 1937, le point de départ de la déchéance est le 1 janvier 1937 et la déchéance surviendra le 1 janvier 1941.)

certain que la compétence du juge des référés doit être admise. Celle-ci ne peut en effet que décider des mesures provisoires, *sans préjuger sur le mérite du litige dont seuls auront à connaître les juges de fond.*

Sans doute s'il était absolument patent que l'action principale, portée devant le tribunal civil en vertu de la loi de 1914 serait irrecevable, si cette irrecevabilité était établie *avec une évidence absolue*, avec une certitude exclusive de toute discussion, le juge des référés devrait refuser de statuer.

En effet si la responsabilité de la loi de 1914 est exclue sans doute possible, il ne pouvait éventuellement être mis en jeu par les victimes que la responsabilité administrative devant les tribunaux administratifs. La règle de la séparation des juridictions s'opposerait à ce que le juge des référés se déclarât compétent. C'est ce que la jurisprudence a justement décidé en accueillant les demandes de nominations d'experts, en matière d'occupation d'usines (16).

Sans doute, comme l'a fait remarquer M. l'avocat-général Laronze, ces décisions de référé ne préjugent en rien du bien-fondé des actions principales :

« Les règles limitant, en effet, la compétence du
« juge, statuant par application de l'article 806 C. Pr.
« Civ. m'astreignent à ne retenir des principes que je
« viens de rappeler que ces deux seules constatations :
« l'article 108 attribue compétence aux tribunaux civils;
« d'autre part l'article 106 subordonne l'instance à des

(16) Ref. civ. Lyon 29 juin 1936 G.P. 36-2-236; Cour de Douai, 17 juillet 1936, G.P. 36-2-252 - infirmant, civil Valenciennes, 13 juin 1936, G.P. 36-2-168; Cour de Paris, 10 mars 37 (3 arrêts), G.P. 23 mars 1937; Cour de Rouen, 18 mars 1937, G.P. 9 avril 1937; Civ. Bar 1^{er} Duc 16 avril 1937, G.P. 37-2-48.

« conditions dont il est impossible de dire, actuellement,
« sans examiner le fond de la contestation, qu'elles ne
« se réalisent pas dans les espèces soumises à votre
« appréciation. Dès lors, la Cour devra respecter les
« principes constamment appliqués par la jurisprudence
« notamment par l'arrêt du Tribunal des Conflits du 5
« février 1888. La Cour devra laisser au juge du fond le
« soin d'apprécier le bien-fondé de l'action. La Cour de-
« vra, s'attribuant la rédaction particulièrement heu-
« reuse d'un arrêt de la Cour d'appel de Douai du 17
« juillet 1936 (Gaz. Pal. 1936-2-252), dire que la base sur
« laquelle les propriétaires des établissements occupés
« entendent fonder leur action ne peut, d'ores et déjà,
« être considérée comme inexistante ou comme dépour-
« vue de vraisemblance, que d'ailleurs la mesure d'ex-
« perts sollicitée ne peut en rien préjudicier aux droits
« et moyens des parties, qu'il y a urgence à y procé-
« der » (17).

SECTION V. — TIMBRE ET ENREGISTREMENT.

En vertu du paragraphe final de l'article 108, adopté à la suite d'un amendement présenté à la Chambre des députés par MM. Haudon et Lenoir :

« Les communes sont dispensées provisoirement des
« paiements des sommes dues au Trésor pour droits de
« timbre et d'enregistrement, à raison de ces actions.
« Les actes de procédure faits à la requête des commu-
« nes, les jugements dont l'enregistrement leur incombe,

(17) v. G. P. 23 mars 1937.

« les actes et titres produits par elle pour justifier leurs
« droits et qualités sont *visés pour timbre et enregistrés*
« *en débet*.

« Les droits dont le paiement aura été différé en
« vertu du paragraphe précédent deviendront exigibles
« dès que les décisions judiciaires seront définitives à
« l'égard des communes qui s'en libéreront le cas éché-
« ant, conformément aux dispositions de l'article 106 »,

CHAPITRE IV

REGLES SPECIALES RELATIVES A L'EXECUTION.

L'indemnité ainsi imputée par les tribunaux à la commune et à l'Etat doit être versée aux victimes. Sans reprendre ici les règles de droit commun administratif relatif à cette exécution, il faut noter les dispositions spéciales que la loi de 1914 (modifiant l'article 106 § 2 à 4) a prévues.

Dégagement des ressources.

Elles ont trait à la répartition des indemnités, dommages-intérêts, frais dont la commune est responsable.

Cette charge est répartie, en vertu d'un rôle spécial — entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes de la commune, proportionnellement au montant principal de toutes leurs contributions directes.

Les victimes des troubles, auxquelles auront été allouées les indemnités sont *formellement* exceptées. Dans un esprit d'équité le législateur n'a pas voulu maintenir la jurisprudence antérieure qui s'était prononcée pour l'imposition de tous, même des victimes (1).

Les impositions nécessaires peuvent être singulièrement lourdes. Le législateur n'a pas voulu écraser les contribuables de la Commune. Il a permis le recours à l'emprunt dans le cas où «le montant des dommages-

(1) C.E. 3 décembre 1910 Commune d'Armentières, D. 1912-3-129 et les conclusions de M. Léon Blum,

« intérêts et frais mis à la charge de commune *excède*
 « *le quart* du produit en principal des contributions di-
 « rectes et des droits d'octroi et taxes de remplacement
 « réunies ».

L'emprunt est remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue, chaque année, en vertu d'un rôle spécial, établi comme le rôle de la contribution unique dont nous avons parlé. Si la commune possède un octroi, les taxes d'octroi et les taxes de remplacement existantes seront majorées, dans une limite maximum de 25%.

Cette opération financière — emprunt, ressources destinées au service des annuités, amortissement — doit être autorisée par un décret en Conseil d'Etat.

Refus d'exécution.

Si la commune ne prend pas les mesures nécessaires pour le paiement des frais et des dommages-intérêts mis à sa charge, *dans un délai d'un mois* à dater du jugement définitif, fixant et répartissant les indemnités, il y est procédé *d'office* par décret en Conseil d'Etat.

Il n'y a pas là, semble-t-il, une compétence discrétionnaire de l'Administration supérieure, et les créanciers de la commune, sur requête adressée au Ministre de l'Intérieur, pourraient saisir le Conseil d'Etat et former contre la décision implicite ou explicite de rejet un recours pour excès de pouvoir. Il serait possible également de mettre en jeu la responsabilité de l'Etat.

CONCLUSION

Au cours de cette étude, nous avons abordé l'examen sous l'angle de la technique juridique, administrative et policière, de la liberté des manifestations sur la voie publique.

Liberté que les citoyens ont maintes fois revendiquée par l'action directe, liberté dangereuse pour les gouvernants. De l'attroupement passionné peut jaillir l'émeute. Le cortège calme, volontairement silencieux, comme l'accalmie qui précède la tempête, est souvent un mauvais présage.

« Cortèges et manifestations sont de très vieilles habitudes françaises » notait M. le professeur Joseph Barthélémy avec sa profonde connaissance de la psychologie de notre peuple. Le peuple, de l'ancien régime à nos jours, a toujours aimé ces manifestations, où il manifeste sa haine ou sa joie, son amour ou ses craintes. Processions religieuses et processions laïques qui apparaissent sous Louis-Philippe.

Cette liberté traditionnelle est non écrite. On chercherait en vain un texte constitutionnel la consacrant expressément, seule la Constitution Montagnarde — on comprend pourquoi — consacre à la fois le droit de s'assembler librement (art. 7 de la Déclaration des Droits — 24 juin 1793) et le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique, droit qui ne peut « en aucun cas, être interdit, suspendu, ni limité » (art 32).

Pétitions et cortèges sont toujours unis dans nos annales révolutionnaires. Cette reconnaissance évoque les manifestations de la foule à la tribune de l'Assemblée.

Aussi la Constitution de l'an III nomme les attroupe-
ments mais pour les condamner : article 366 « Tout at-
troupeement non armé doit être également dissipé..... »

La liberté des cortèges est de plus difficile à assurer,
à faire respecter.

Elle suppose une tolérance mutuelle, un libéralisme
dont les individus sont capables, peut-être, mais les
foules rarement. Un cortège, ce sont deux foules ras-
semblées, l'une passe, l'autre regarde. Si leurs buts s'op-
posent, un heurt est imminent.

A ce double point de vue, la liberté de manifestation
est donc menacée.

Les gouvernements autoritaires ne peuvent la tolé-
rer. Les gouvernements démocratiques hésitent à la
consacrer.

Aussi bien, on constate que la législation positive
n'est pas tellement différente d'un pays de dictature à
un pays de liberté. L'Italie fasciste interdit les cortèges
que le gouvernement n'autorise point (1). La République
de Weimar subordonnait les manifestations de plein air
à l'autorisation des pouvoirs publics (2). La France, on
l'a vu, vient d'adopter un régime analogue. Mais tout
dépend de l'esprit qui préside à l'application du texte
et des recours ouverts aux citoyens.

En Angleterre, la protection de cette liberté est en-
core assurée (3) conformément au principe d'égalité de
tous les citoyens. De l'extrême gauche à l'extrême droite,

(1) Décret Royal du 6 nov. 1926 Ch. II art. 24 à 36.

(2) Art. 123 de la Constitution de Weimar.

(3) Comme en France - en Angleterre il est interdit aux attroupe-
ments de plus de cinquante personnes de se former à moins
d'un mille de Westminster Hall pendant les sessions du Par-
lement - en vue de porter une pétition au Roi ou à l'une des
Chambres - (57 Geo III, c. 19).

la police protège tous les cortèges. Cette tradition est pourtant menacée aujourd'hui. Les autorités résistent toutefois. Le Secrétaire à l'Intérieur invoquait tout récemment ce principe d'égalité, en répondant à un membre du Parlement qui lui demandait d'interdire une parade d'un parti qui ne cache cependant pas son dessein d'abattre le régime politique existant en Angleterre.

Plus que toute autre, la liberté des cortèges est fragile. Mais là où elle peut s'exercer, sans entrave de la part des gouvernements et sans violences de la part des foules, on peut sans crainte répéter avec le poète :
« Salut ! Terre de Liberté ».

VU :

Le Président de la Thèse,

GILBERT GIDEL

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- ALIBERT. — Contrôle juridictionnel de l'Administration — Paris, Payot 1926.
- JOSEPH-BARTHELEMY. — Cours de doctorat 1935-36 professé à la Faculté de droit de Paris et publié par les «Cours de droit» pl. de la Sorbonne, Paris.
- J. BARTHELEMY ET P. DUEZ. — Traité de droit constitutionnel — Dalloz 1933.
- BEQUET. — Répertoire de droit administratif V° — (Attroupements et Responsabilité des Communes) Paris P. Dupont 1882-911.
- COULLET P. — Cours de Police administrative et judiciaire — Rousseau et Cie — Paris 1936.
- DEMOGUE. — Traité des obligations en général (Vol. V) Paris — Rousseau.
- E. DOLLEANS. — Histoire du mouvement ouvrier 1830-1871 — Paris — A. Colin 1936.
- P. DUEZ. — Traité de la responsabilité de la puissance publique — Paris Dalloz 1927.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel (T. III) — Paris 1918.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public (12° édit. Sirey 1933).
- LAFERRIERE. — Traité de la juridiction administrative — 2° édit. Paris.
- LALOU. — La responsabilité civile — Paris Dalloz 1928.
- LE BON Gustave. — Psychologie des foules — Alcan — Paris 1936.

- A. MESTRE. — Cours de droit administratif professé à la Faculté de Droit de Paris et publié par «Les Cours de Droit» place de la Sorbonne. Paris 1935-1936.
- MORGAND. — La loi municipale (8^e édit.) Paris. Berger Levrault.
- HENRION de PANSEY. — Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes — 4^e édit. Paris 1840.
- PLANIOU et RIPERT. — Traité de droit civil français (T. VI) Librairie Gén. de droit et de jurisprudence. Paris.
- LE POITEVIN. — Dictionnaire formulaire des Parquets et de la police judiciaire. V^o Attroupements. 4^e édit. Paris 1809.
- ROLLAND (L.). — Précis de droit administratif (8^e éd.)
- TEITGEN. — La police municipale générale — Sirey — Paris 1933.
- WALINE. — Manuel élémentaire de droit administratif — Paris, Sirey (1936).

SOURCES LEGISLATIVES ET JUDICIAIRES

- JOURNAL OFFICIEL. — Documents parlementaires.
- PROCES VERBAUX de la Commission du 6 février en 3 volumes et rapport général de M. Rucart Ch. Doc. n^o 3388 sess. de 1934.
- GAZETTE DU PALAIS. —
- DUVERGIER. — Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'Etat.
- FAUSTIN HELIE. — Les constitutions de la France..... avec un commentaire Paris 1875-80.
- LEBON. — Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.

DALLOZ. — Répertoire pratique (V^o Attroupement et Commune).

— Recueil périodique et critique.

SIREY (et CARETTE). — Recueil des lois.

SIREY. — Recueil de jurisprudence.

ARTICLES

FLANDIN P.-E. — Revue de Paris 15 février 1934 - p. 886
« Le 6 février et ses suites ».

JEZE. — Revue de droit public 1936 p. 505 « Responsabilité des communes pour dommages causés par les occupations d'usines » et 1937 p. 140 et 355.

L. ROLLAND. — Revue de droit public 1907 p. 722 « Le recrutement des maires et les problèmes posés par le rétablissement de l'ordre.

— Revue de droit public 1913 p. 350 « La responsabilité des communes en cas de troubles et d'émeutes. — Les articles 106 et suivants de la loi de 1884 ».

— Revue de droit public 1914 p. 639 « La loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes en cas de troubles ».

VEL DURANT. — Revue de droit public 1905 p. 40 « La force publique et sa mise en mouvement ».

THESES

1895 SPIRE — Paris — Responsabilité des Communes en cas d'attroupement (art. 106 à 109 de la loi de 1884).

1901 J. GIRIEUD — Aix — Le régime des attroupements

- 1902 VEL DURAND — Paris — Responsabilité des Communes en cas de dommages causés par des attroupements.
- 1902 VINZANT — Paris — La législation des attroupements.
- 1905 PERRIN JAQUET — Bordeaux — De la responsabilité des Communes en matière de police.
- 1906 AUBIN — Grenoble — et 1906 Y. le TONTURIER — Rennes — Responsabilité des Communes en cas de dommages causés par les attroupements.
- 1907 VANNEROY — Paris — Evolution de l'idée de responsabilité en cas de troubles ou d'émeutes.
- 1912 POISSONNIER — Paris — De la responsabilité de l'Etat et des Communes à raison des dommages occasionnés par les émeutes. — Projets de réforme des articles 106 à 109.
- 1912 M. BEAUDOIN — Poitiers — De la responsabilité des Communes et de l'Etat en cas de trouble et d'émeute. — Essai d'une théorie du risque social.
- 1913 J. LABBE — Rennes — Les Attroupements. — Responsabilité des Communes.
- 1918 JOUSSET — Paris — Fondement justificatif du droit à l'indemnité au profit de la victime de dommages résultant d'émeutes ou d'attroupements.
- 1920 L. GUILLOT — Paris — De la responsabilité de l'Etat et des Communes en cas de dommages causés par les attroupements.
- 1924 DARROZE — Toulouse — De la responsabilité de l'Etat et des Communes en cas de dommages causés par les attroupements. La loi du 16 avril 1914.

- 1926 PH. SERRE — Paris — Essai sur la responsabilité des Communes en cas d'émeutes.
- 1926 CLOUEZ — Paris — La responsabilité pécuniaire de la Ville de Paris en raison des dommages causés par les troubles et émeutes.
- 1937 HOCHÉ — Nancy — La responsabilité de l'administration peut-elle être engagée par l'occupation des lieux du travail par les salariés en grève?

LOIS — DECRETS — ARRETES — CIRCULAIRES ET INSTRUCTIONS.

I) — TEXTES RELATIFS A LA PREVENTION DES ATTROUPEMENTS. — Thèse pages 35 à 139.

Loi 7-9 juin 1848, Loi sur les attroupements (Duv. T. 48 p. 325, D.P. 48-4-105)

Loi 5 avril 1884 (art. 102-106-109) Loi municipale (Duv. T. 84, p. 131)

a) Les attroupements interdits (et la provocation à l'attroupement)

Loi 21 oct.-21 nov. 1789 (Duv. T. I, p. 62) Loi martiale
Loi 10-11 avril 1831 (Duv. T. 31, p. 296)

Loi 22 juillet 1879 art. 6 et 7 (Duv. T. 79, p. 30; D.P. 79-4-65)

Décret-loi 23 oct. 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public (Duv. T. 135, p. 669) G.P. 35-2-1273)

Décret-loi 30 oct. 1935 concernant la réorganisation des services de police (S. 35-4 p. 168 — G.P. 35-2-1428)

Loi 10 janv. 1936, Port d'armes prohibées (Duv. T. 136, p. 7 — G.P. 36-1-1013).

b) L'organisation de la force publique :

1) civile

Loi 28 pluviôse an VIII, loi concernant la division du territoire de la république et l'administration (Code lois administ. Dalloz T. I, p. 288)

Arrêté 12 Messidor an VIII, arrêté qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris (Carette I, 541)

Arrêté 3 brumaire an IX qui étend la compétence du Préfet de police à toute la Seine et St-Cloud-Meudon-Sèvres (Carette I, p. 549).

Loi 19 juin 1851. Police agglomération lyonnaise (D. 51-4-90)

Loi 10 juin 1853 Etendant l'arrêté du 12 messidor an VIII (Carette 1853, p. 80)

Loi 9 mars 1908 Police d'Etat à Marseille (D. 08-4-35)

Loi 14 nov. 1918 Police d'Etat à Toulon et à La Seyne (D. 20-4-249)

Loi 26 juin 1920, Police d'Etat à Nice (D. 21-4-338)

Loi 14 mai 1930, Police d'Etat à Alger (D. 31-4-224)

Décret 25 juin 1934 (J.O. 26 juin 1934)

Décret-loi 30 oct. 1935 concernant la réorganisation des services de police (D. 35-4-168)

Décret 1er mai 1935 (J.O. 7 mai)

Décret 22 janvier 1936 portant modification des conditions statutaires de recrutement des fonctionnaires des services actifs de la sûreté nationale (J.O. 24 janv. G.P. 36-1-1028)

Loi 13 nov. 1936

Décret 4 mai 1937 (J.O. 7 mai 1937)

Décret-loi 30 juillet 1937 (J.O. 31 juillet)

2) *armée*

Décret 16 janvier 1791 (relatif à l'organisation de la gendarmerie nationale).

Décret 1er mars 1854, portant réglementation de l'organisation et du service de la gendarmerie (Carette 1854, p. 24)

Décret 20 mai 1903, portant règlementation de l'organisation et du service de la gendarmerie (D.P. 04-4-45) .

Loi 22 juillet 1921, Garde mobile (D. 22-4-358)

Loi 13 juillet 1927. Organisation de l'armée. (D. 1927-4-377)

Loi 31 mars 1928, Recrutement de l'armée (D. 1929-4-65)

Décret 1er déc. 1928 (B.C.D. 1928, p. 830)

Décret 20 septembre 1934 (J.O. 6 oct.)

Décret 23 oct. 1935 (D.P. 35-4-375)

- c) Les conditions d'utilisation de la force publique armée — la réquisition.

Principaux textes :

Loi 26-27 juillet - 3 août 1791, relative à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements (art. 3-20 à 24) (Duv. T. III, p. 162-163) p. 131

Loi 8-10 juillet 1791 (T. III, art. 9, 13, 16, 17), relative à la police des places de guerre (Car. I, p. 123)

Décret 20 mai 1903 art. 67 à 77 — 90 à 92 (V. supra)

Autres textes :

Circulaire 17 mars 1848 (D.P. 48-3-30)

Loi 22 mai 1831 (art. 10 à 15)

Loi 15 février 1872 (art. 4 à 6), relative au rôle éventuel des Conseils Généraux (Carette 72, p. 476)

Loi 25 février 1875 (art. 3 à 7) relative à l'organisation des pouvoirs publics (Carette — Recueil des lois — 1875, p. 669).

Loi 22 juillet 1879 (art. 5) relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres (Car. 1880, p. 481)

Circulaire 24 juin 1903 (Gal André) Rec. Général

des Lois 1904, p. 69.

Instruction 20 août 1907 (J.O. 31 août 1907)

Instruction 15 janvier 1929 (Abroge toutes circulaires antérieures sauf art. 16 à 19 de 1903 et l'instruction de 1907)

Instruction du 12 octobre 1934 (Abroge instruction de 1929) (Rec. Général des Lois 1934, p. 1760)

Instructions du 14 janvier 1935 et du 15 juillet 1935 relatives à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public (modifient instruction de 1934) (G.P. 1935-1-1365 et 1935-2-1013)

II) TEXTES RELATIFS A LA REPRESSION PENALE DE LA PROVOCATION ET DE LA PARTICIPATION A UN ATTROUPEMENT ILLICITE. — Thèse pages 139 à 160.

Décret du 18 juillet 1791 Réprimant la sédition (Carette T. I, p. 129)

Décret 26-27 juillet - 3 août 1791 (voir ci-dessus)

Loi 10-11 avril 1831 — Loi contre les attroupements (Duv. T. 31, p. 296)

Loi 7-9 juin 1848 — Loi sur les attroupements (Duv. T. 48, p. 325, D.P. 48-4-105)

Décret 25-28 février 1852, correctionnalisant les délits prévus par la loi 1848 (Duv. T. 52, p. 120, D.P. 52-4-61)

Décret-loi 23 oct. 1935, portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public (Duv. T. 135, p. 669, G.P. 35-2-1273)

Loi du 10 janvier 1936 (V. supra)

III) TEXTES RELATIFS A LA REPARATION DES DOMMAGES. — Thèse p. 160 à 218.

Décret 10 vendémiaire an IV, décret sur la police

intérieure des communes et sur leur responsabilité (Duv. T. VIII tit. IV, p. 370, Carette I, p. 355)

Décret 23 février 1790 concernant la sûreté des personnes, des propriétés et la perception des impôts (Duv. T. I, p. 120)

Décret 26-27 juillet - 3 août 1791 (Duv. T. III, p. 162-163) (V. supra)

Loi 30 septembre 1792

Loi 16 prairial an III

Loi 5 avril 1884 (art. 106-109)

Loi 16 avril 1914 — Responsabilité des communes en cas d'attroupements (Sirey Rec. des lois 1915 p. 925, Dalloz 1916-4-386)

LA JURISPRUDENCE

ARRETS DU CONSEIL D'ETAT

- 19 Mai 1853 — Trouillet; Rec. p. 536 ; cité p. 212
- 11 Février 1881 — Mas ; D. P. 82-3-69 ; cité p. 208
- 28 Mars 1885 — Marie ; D. P. 86-3-109 ; cité p. 42
- 2 Décembre 1887 — Préfet du Var ; Rec. p. 763; cité p. 44
- 13 Janvier 1888 — Arlinet; Rec. p. 28; cité p. 211
- 8 Août 1894 — Buisson ; Rec. p. 572 ; cité p. 212
- 17 Mai 1895 — Lauret; Rec. p. 418; cité p. 211
- 7 Février 1896 — Cornaille ; Rec. p. 120 ; cité p. 212
- 15 Mars 1901; Lecoïnte et Renouard; Rec. p. 291; cité p. 44.
- 17 Mars 1905 — Deschamps ; Rec. p. 271 ; cité p. 212
- 14 Juin 1907 — Villemot ; Rec. p. 755 ; cité p. 212
- 22 Novembre 1907 — Lemonnier; Rec. p. 853; cité p. 211
- 19 Mars 1910 — Belgodore ; Rec. p. 288 ; cité p. 212

- 3 Décembre 1910 — Comm. d'Armentières ; D. 1912-3-129 ; cité p. 216
- 7 Juillet 1911 — Joly ; Rec. p. 814 ; cité p. 212
- 17 Novembre 1911 — Rey ; Rec. p. 1045 ; cité p. 212
- 31 Janvier 1913 ; Van dermotte ; Rec. p. 148 ; cité p. 212
- 11 Avril 1913 — Melgrani ; cité p. 212.
- 16 janvier 1914 — Merlin ; Rec. p. 41 ; cité p. 59
- 3 Juillet 1914 — Payen ; D. P. 1918-3-8 ; cité p. 167
- 22 Décembre 1916 — Min. de la Justice ; Rec. p. 554 ; cité p. 212.
- 3 Mai 1918 — Sté Niçoise de Transports — Rec. p. 408 ; cité p. 54
- 10 Août 1918 — Bardy ; Rec. p. 637 ; cité p. 44
- 28 Novembre 1919 — Dardahlon ; Rec. p. 876 ; cité p. 212
- 2 Mars 1923 — Goguel ; Rec. p. 204 ; cité p. 54
- 20 Janvier 1928 — Nieres ; Rec. p. 89 ; cité p. 59
- 16 Octobre 1929 — Dlle Vrand ; Rec. p. 398 ; cité p. 212
- 13 Novembre 1931 ; Union Gle de la Brasserie Française ; D. H. 1932 p. 72 ; cité p. 54
- 17 Juin 1932 — Ville de Castelnaudary ; D.P. 1932-3-26 ; cité p. 61
- 10 Novembre 1932 — Sté St Louis ; Gaz. Pal. 33-1-250 ; cité p. 44.
- 23 Décembre 1932 — Sté L'Eveil de Contres. D.P. 36-3-9 ; cité p. 44.
- 10 Février 1933 — Picaud ; D.H. 1933 p. 184 ; cité p. 50.
- 31 Janvier 1934 — Renaut ; Rec. p. 143 ; cité p. 47.
- 2 Mai 1934 — Prothée ; D.H. 1934-256 ; cité p. 47.
- 11 Juillet 1934 — S. 35-3-33 ; note Prof. Mestre ; cité p. 54
- 28 Novembre 1934 — Abbé Turby ; Rec. p. 115 ; cité p. 46.
- 4 Mars 1936 — Brands - curé de St-Leu ; G.P. 36-1-913 ; cité p. 46.
- 15 Juillet 1936 — Abbé Fayard ; G.P. 36-2-521 ; cité p. 46.

ARRETS DE LA COUR DE CASSATION

- Civ. 17 Novembre 1834 — Rep. Dalloz V° Comm. N° 2705;
cité p. 207.
- Civ. 15 Mai 1841 — D. 41-1-252; S. 41-2-52.
- Civ. 13 Avril 1842 — D. 42-1-215; cité p. 192.
- Req. 14 Janvier 1852 — D. 52-1-155; cité p. 195-204.
- Req. 17 Février 1852 — D. 52-1-157; cité p. 195.
- Civ. 14 mars 1853 — D. 53-1-83; cité p. 209.
- Civ. 28 Février 1855 — D. 55-1-343; cité p. 209-211.
- Civ. 6 Mars 1855 — D. 55-1-84; cité p. 209.
- Civ. 10 août 1869 — D. 70-1-193; cité p. 174-187.
- Req. 13 Novembre 1871 — S. 72-1-193; cité p. 187.
- Req. 14 Février 1872 — S. 72-1-224; cité p. 173-187.
- Req. 23 Février 1875 — S. 75-1-219; D.P. 75-1-201; cité
p. 187-192.
- Req. 27 Avril 1875 — S. 75-1-263; D.P. 76-1-173; cité p.
187-192.
- Req. 1er Décembre 1875 — S. 76-1-257 — D.P. 76-1-73;
cité p. 187.
- Crim. 2 janv. 1879 — D.P. 79-1-379; cité p. 44.
- Civ. 4 Mai 1881 — D.P. 81-1-471 (concl. Desjardins); cité
p. 187.
- Crim. 28 Juillet 1883 — D.P. 84-1-311; cité p. 27.
- Cas. 24 Juin 1890 — D.P. 90-1-366.
- Crim. 12 Février 1897 — D.P. 99-1-89 (note signée F.T.);
cité p. 143.
- Req. 15 Février 1898 — S. 98-1-457; D. 98-1-366.
- Crim. 24 Novembre 1899 — Bulletin crim. N° 332 p. 555;
D.P. 1900-1-447; cité p. 155.
- Req. 22 Juillet 1901 — D.P. 01-1-469 (2 arrêts) cité
p. 188-196.
- Crim. 15 Janvier 1903 — D.P. 04-1-534; cité p. 53.

- Crim. 4 décembre 1903 — D.P. 03-1-623; cité p. 134.
 Req. 24 Juin 1905 — S. 06-1-31; D.P. 05-1-469.
 Req. 24 Octobre 1905 — D. 05-1-470; cité p. 188.
 Crim. 19 Janvier 1906 — Van Kempen Bulletin 661;
 cité p. 153.
 Req. 24 Juin 1906 — S. 06-1-31; cité p. 188.
 Req. 30 Avril 1907 — S. 07-1-511; D.P. 07-1-240; cité
 p. 188.
 Req. 6 Juillet 1908 — D. 10-1-73 (note M. Politis) cité p.
 166-205.
 Req. 31 Mai 1910 — D. 13-1-521 (note M. Politis) cité
 p. 166.
 Crim. 2 Décembre 1915 — D. 16-1-25; cité p. 78.
 Cas. 12 Décembre 1917 — D.P. 18-1-15.
 Cas. 28 Avril 1922 — G.P. 22-2-344; cité p. 174.
 Req. 18 Mai 1925 — G.P. 25-2-269; S. 25-1-327; D.H.
 25-405; cité p. 199-202.
 Req. 11 Janvier 1926 — G.P. 26-1-383; D. 26-1-99 (Rap-
 port Bricout); cité p. 188-203.
 Crim. 18 Juillet 1930 — G.P. 30-2-617; cité p. 149.
 Civ. 10 Janvier 1933 — G.P. 33-1-561 (Conc. Matter) S.
 33-1-129 (note H. Rousseau) D.H. 33-130;
 cité p. 172.
 Cas. 17 Mai 1933 — Durauthon D.P. 33-1-175; cité p. 53.

DECISIONS DES COURS D'APPEL ET DES TRIBUNAUX CIVILS

- Metz, 1 août 1832; S. 32-2-486; cité p. 207.
 Orléans, 9 août 1851; D.P. 51-2-145.
 Civ. Marseille, 21 décembre 1872; S. 73-2-55.
 Rouen, 27 mai 1873; D.P. 74-2-29.

- Paris, 18 avril 1883; D.P. 83-2-118.
- Grenoble, 9 février 1897; D.P. 97-2-207; cité p. 207.
- Lure, 3 août 1899; S. 01-2-141; cité p. 172.
- Besançon, 2 mars 1900; D.P. 00-2-304; cité p. 172-196-201.
- Alger, 19 juin 1901; D.P. 03-2-292.
- Quimper, 5 novembre 1903; D.P. 05-2-265; cité p. 206.
- Rennes, 6 déc. 1904; D.P. 05-2-265; cité p. 172-195-206.
- Limoges, 17 janvier 1906; D.P. 06-2-50.
- Grenoble, 17 janvier 1907; D.P. 07-2-112; cité p. 134.
- Amiens, 23 février 1911; D.P. 13-2-347 (note N. P.);
cité p. 195-196.
- Douai, 3 février 1914, Rec. Douai p. 128; Gaz. Trib. 17
juin 1914; cité p. 183-201.
- Trib. civ. du Hâvre, 23 juin 1916, Delacourt.
- Trib. civ. de la Seine, 12 janvier 1917, Gaz. Pal.
- Bordeaux, 24 avril 1917, Rec. Bordeaux 1916; 17-1-131;
G.P. 1916; 17-1-31; cité p. 201.
- Civ. Seine, 30 octobre 1918, Rec. Assur. 1919, p. 125, G.P.
1919 2° p. 36; cité p. 178.
- Civ. Lyon, 22 janv. 1919, D. 1919-2-15; cité p. 172-178-211.
- Lyon 1er décembre 1919; cité aux tables sommaires de
Gaz. Pal. 1920.
- Dijon, 1er décembre 1919, La Loi, 5 février 1920, Rec.
Dijon 1920-21; cité p. 178.
- Civ. Lille, 3 janvier 1920; G.P. 1920-1-438.
- Trib. sup. d'Alsace Lorraine, 15 juin 1921, G.P. 1922-1-43.
- Paris, 10 mai 1922; D. 1923-2-58; cité p. 204.
- Civ. Bayonne, 17 octobre 1922, Gaz. Pal. Rec. ass. 1922-
415; cité p. 173-206.
- C. Limoges, 2 juillet 1923, G.P. 1923-2-456; cité p. 170-183.
- Paris 1er février 1924; G.P. 24-1-742; D.P. 24-2-95; note
signée E. D.; cité p. 196.

Paris, 17 octobre 1924, G.P. 25-1-159; D.H. 1924 p. 672;
cité p. 170-201.

Trib. civ. Le Havre, 3 juillet 1926; G.P. 1926-2-495.

Paris, 13 janvier 1927, Gaz. Trib. 26 février 1927.

Lyon, 25 juillet 1927; D.H. 1927-548; cité p. 172.

Trib. civ. Riom, 13 octobre 1927; G.P. 27-2-907; cité p.
174-190.

Rennes, 27 février 1928, Rec. Rennes 1928-180.

Cour de Riom, 31 décembre 1928; S. 29-2-46; cité p. 190.

Cour de Bordeaux (correc.) 9 octobre 1929; G.P. 29-2-936,
cité p. 149.

Seine, 12 janvier 1931; G.P. 1931-1-183; D.H. 1931-112;
cité p. 190-193.

Civ. Béthune, 15 juin 1932; G.P. 32-2-650; cité p. 170-202.

Civ. Bordeaux, 11 juillet 1932; S. 32-2-214.

Bordeaux, 12 février 1934; G.P. 1934-1-589; D.P. 1936-2-
63; cité p. 172.

Civ. Seine, 6 février 1935, Anibals; G.P. 35-1-167; cité
p. 202.

Douai, 26 février 1935; Rec. Douai 1935; cité p. 190

Simple police, Aulnay-s.-Bois, 9 août 1935, G.P. 35-2-777;
cité p. 153.

Trib. civ. Nantes, 13 décembre 1935; G.P. 36-1-204; cité
p. 190.

Montpellier, 9 janvier 1936; G.P. 1936-2-236; cité p. 213.

Civ. Lyon, 29 juin 1936; G.P. 1936-2-236; cité p. 213.

Douai, 17 juillet 1936, G.P. 36-2-252; cité p. 213.

Civ. Valenciennes (Référés) 13 juin 1936; G.P. 36-2-168;
cité p. 213.

Civ. Seine, 28 octobre 1936; G.P. 1936-2-906; D.H. 1937
p. 76, cité p. 202.

Civ. Lille, 5 novembre 1936; G.P. 1936-2-907; cité p.
185-202.

Civ. Seine, 12 novembre 1936; G.P. 1936-2-906; D.H. 1937, p. 76; cité p. 202.

Lille, 6 mars 1937; G.P. 1937-1-576; cité p. 176.

Cour de Paris, 10 mars 1937; G.P. 23 mars 1937 (concl. Laronze); D.H. 1937 p. 210; cité p. 171-213.

Cour de Rouen, 18 mars 1937; G.P. 9 avril 1937; D.H. 1937 p. 276; cité p. 171-213.

Civ Bar le Duc, 16 avril 1937; G.P. 1937-2-48; cité p. 213.

Cour de Lyon, 4 juin 1937; D.H. 1937 p. 477; cité p. 192.

TABLE DES MATIERES

<i>Avant-propos</i>	7
<i>Introduction</i>	11
Les faits : Les attroupements de 1789 à 1937	12
Le droit : La législation des attroupements de 1789 à 1937	20
La psychologie des attroupements	31
<i>PREMIERE PARTIE. — TECHNIQUE ET REGIME</i>	
<i>JURIDIQUE DE LA PREVENTION. —</i>	
<i>LA POLICE DES ATTROUPEMENTS</i>	35
<i>CHAPITRE I. — L'ATTROUPEMENT ILLICITE</i>	37
Définition de l'attroupement illicite	37
<i>Section I. — Les attroupements non armés</i>	39
§ 1 — Les attroupements spontanés	40
§ 2 — Les attroupements concertés et orga- nisés	43
1) Avant le décret du 23 octobre 1935	43
2) Depuis le décret du 23 octobre 1935	49
3) Coordination du pouvoir général de police et du décret du 23 oct. 1935	52
4) Manifestation autorisée	54
<i>Section II. — Les attroupements armés</i>	55
<i>CHAPITRE II. — COMPOSITION DE LA FORCE</i>	
<i>CIVILE ET DE LA FORCE ARMEE</i>	57
<i>Section I. — La force publique permanente</i> civile	58
§ 1 — La police communale	59
§ 2 — La police d'Etat dans les communes	62
§ 3 — La police nationale	64
<i>Section II. — La force publique permanente</i> armée	66

Le personnel de la Gendarmerie et de la garde mobile	67
<i>CHAPITRE III. — LES CONDITIONS D'UTILISATION DE LA FORCE PUBLIQUE. MISE EN MOUVEMENT. — EMPLOI</i>	72
<i>Section I. — La mise en mouvement de la force publique</i>	73
§ 1 — Mise en mouvement de la force civile	73
§ 2 — Mise en mouvement de la force armée	
— La Réquisition	74
A. — Les exceptions au principe de la réquisition de la force armée par l'autorité civile	75
1) Le service ordinaire de la gendarmerie	76
2) Le flagrant-délit	78
3) La légitime défense	78
4) L'état de siège	78
B. — La réquisition de la force armée	79
1) Les autorités civiles ayant droit de réquisition	80
a) La réquisition de police générale	81
b) La réquisition de police spéciale	83
2) Les autorités militaires susceptibles d'être requises	84
3) Les différentes catégories de réquisitions	86
4) La forme des réquisitions	87
5) Les effets des réquisitions	90
6) Conflits possibles entre plusieurs réquisitions	93
7) La fin de la réquisition	95
§ 3 — Les sanctions des infractions aux ré-	

gles sur la mise en mouvement de la force publique	95
A. — Infractions commises par les autorités civiles	96
B. — Infractions commises par les autorités militaires	97
<i>Section II.</i> — L'action de la force publique	98
§ 1 — Action des forces civiles	99
§ 2 — Action de la force armée	105
A. — L'indépendance dans l'exécution	106
1) Au point de vue des moyens d'action	108
2) Au point de vue de la constitution des troupes	111
3) Au point de vue du commandement	111
4) Au point de vue de l'armement	115
B. — L'usage des armes. — Les sommations	120
1) Règles générales pour l'usage des armes et la dispersion par la force	122
2) L'usage des armes sans sommation. Les deux cas	123
3) L'usage des armes après sommations	128
Considérations générales	
a) nécessité d'une réquisition spéciale et écrite	131
b) Nécessité de l'intervention de l'officier civil	132
c) Les sommations — leurs formes dans les cas d'attroupements armés, dans les cas d'attroupements non armés.	134
<i>Conclusion de la première partie</i>	137

DEUXIEME PARTIE. — LA REPRESSION PENALE 139**CHAPITRE I. — PREPARATION ET ORGANISATION D'ATTOUPEMENTS ILLICITES 141**

Section I. — La provocation à l'attroupement
(art. 6 de la loi du 7 juin 1848) 141

Section II. — La participation à l'organisation
(art. 4 du décret du 23 octobre 1935) 144

Section III. — Combinaison de l'art. 6 de la loi
de 1848 et de l'art. 4 du décret de 1935 145

Section IV. — La complicité au délit ou au crime
de provocation 146

Section V. — Le délit spécial de la loi du 22
juillet 1879 147

**CHAPITRE II. — LA PARTICIPATION A UN AT-
TROUPEMENT ILlicITE 149**

Section I. — Participation à un attroupement
illicite dans le cas où il n'y a pas eu de
sommation 151

Section II. — Participation à un attroupement
illicite dans le cas où il y a eu sommations 154

§ 1 — Participation à un attroupement non
armé 154

§ 2 — Participation à un attroupement ar-
mé de jour et de nuit 155

A. — Le délit d'attroupement 156

B. — Le crime d'attroupement 157

C. — Le délit de port d'armes à l'occa-
sion d'un attroupement. Loi du 10
janvier 1936 157

Section III. — Compétence 158

<i>TROISIEME PARTIE. — LA REPARATION DES DOMMAGES CAUSES PAR LES ATTROUPEMENTS</i>	160
--	-----

<i>CHAPITRE I. — EVOLUTION DE L'IDEE DE RES- PONSABILITE EN CAS DE DOMMAGES CAUSES PAR LES ATTROUPEMENTS</i>	160
--	-----

<i>CHAPITRE II. — LES REGLES DE FOND</i>	169
--	-----

<i>Section I. — Les faits générateurs de la res- ponsabilité.</i>	169
---	-----

§ 1 — Existence de crimes ou délits. Le cas des occupations d'usines	170
---	-----

§ 2 — Attroupements ou rassemblements armés ou non armés. — Les caractè- res constitutifs de l'attroupement	171
---	-----

§ 3 — Emploi de la force ouverte ou de la violence	179
---	-----

§ 4 — Relation de causalité entre les crimes ou délits et l'attroupement à force ouverte	189
--	-----

§ 5 — Dommages causés au cours de la ré- pression par la force publique civile ou armée	191
---	-----

<i>Section II. — Les collectivités responsables</i>	193
---	-----

§ 1 — Responsabilité communale	193
--------------------------------	-----

§ 2 — La garantie de l'Etat	196
-----------------------------	-----

§ 3 — Imputation d'une responsabilité plus forte à l'Etat ou aux communes	197
--	-----

1) Recours de l'Etat contre la Commune	198
--	-----

2) Recours de la commune contre l'Etat	200
--	-----

<i>Section III. — La faute de la victime. (Le ma- nifestant ou le passant)</i>	201
--	-----

<i>Section IV. — Détermination des dommages et calcul de l'indemnité</i>	203
<i>Section V. — Recours contre les auteurs et complices du désordre</i>	204
CHAPITRE III. — LA PROCEDURE	207
<i>Section I. — Qualité pour intenter l'action</i>	207
<i>Section II. — Compétence</i>	208
<i>Section III. — Le délai de l'action</i>	209
<i>Section IV. — Mesures provisoires : La procédure de référé</i>	212
<i>Section V. — Timbre et enregistrement</i>	214
CHAPITRE IV. — REGLES SPECIALES RELATIVES A L'EXECUTION	216
CONCLUSION	218
<i>Bibliographie</i>	221
<i>Lois — Décrets — Arrêtés — Circulaires et instructions cités dans la thèse</i>	226
<i>Jurisprudence</i>	230

